

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**IL MODELLO INTEGRATO DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE NEL SISTEMA UNIVERSITARIO
NAZIONALE: ANALISI EMPIRICA
DELL'IMPATTO ORGANIZZATIVO E GESTIONALE**

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1614017> since 2016-11-18T10:13:34Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT

**Dottorato di Ricerca in
Business and Management**

CICLO XXVIII

TITOLO TESI:

IL MODELLO INTEGRATO DI MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE NEL
SISTEMA UNIVERSITARIO NAZIONALE: ANALISI EMPIRICA
DELL'IMPATTO ORGANIZZATIVO E GESTIONALE

TESI PRESENTATA DA: Laura SANDRONE

TUTOR Chiar.mo Prof. Valter CANTINO

COORDINATORE DEL DOTTORATO: Chiar.mo Prof. Paolo BIANCONE

ANNI ACCADEMICI: 2013 - 2014 – 2015

[0]

Lo studio indispensabile per l'individuo attivo e concreto, è quello che consente di acquistare una conoscenza accurata e profonda di come in realtà vadano le cose nel mondo; ma tale conoscenza comporta anche lo studio di più lunga lena, perché si protrae fino alla tarda età, senza che si finisca mai di imparare" [A. Schopenhauer, Parerga e paralipomena, Pensieri diversi, 376]

Ringraziamenti

Il dottorato di ricerca è stato una grande opportunità di crescita professionale inserita in un momento molto importante del mio percorso lavorativo e personale, ragion per cui ha assunto un valore e un significato per me fondamentali.

La mia esperienza lavorativa è da diversi anni dedicata ai processi di accreditamento dei corsi di studio e all'implementazione di sistemi di valutazione nelle università e, in questo contesto, ho avuto la fortuna di incontrare persone da cui ho appreso moltissimo e a cui devo moltissimo non solo scientificamente e professionalmente ma anche culturalmente e umanamente.

Ciascuno di essi è stato - in modi diversi - un maestro per me.

Il mio ringraziamento e la mia gratitudine vanno, primo fra tutti, al prof. Valter Cantino, Direttore del Dipartimento di Management, per i suoi insegnamenti e la sua disponibilità e per avermi dato l'occasione di approfondire, con un rigore scientifico e tecnico, temi che per anni ho affrontato da un'ottica prevalentemente amministrativa.

Grande riconoscenza devo al prof. Muzio Gola, Vice Rettore per la Qualità del Politecnico di Torino, da cui da anni ricevo insegnamenti e saperi che derivano dalla sua profonda conoscenza dei sistemi di valutazione a livello internazionale che sono stati il riferimento di questo lavoro, e al prof. Massimo Castagnaro che, nel suo ruolo di coordinatore del Sistema A.V.A./Anvur, mi ha accompagnata con i suoi

preziosi consigli, formandomi sul campo in questa nuova esperienza di valutazione e accreditamento e mi ha dato importanti suggerimenti per questo lavoro.

Un profondo ringraziamento lo rivolgo al dott. Enrico Periti, Direttore Generale dell'Università di Brescia, che ha accolto con interesse questo lavoro supportandomi e mettendo a disposizione generosamente il suo prezioso tempo e dal quale ho avuto analisi e punti di osservazione che derivano dalla sua grande e indiscussa esperienza e che mi hanno perciò consentito di approfondire numerosi aspetti di questo studio.

Sono riconoscente alla dott.ssa Loredana Segreto, Direttore Generale e alla dott.ssa Maria Schiavone, Direttore Programmazione Qualità e Valutazione della nostra università che, sempre aperte al dialogo costruttivo, mi hanno dato l'opportunità di confrontarmi, strada facendo, con il loro lavoro.

Per questo studio è stato fondamentale l'incontro con il Direttore ANVUR, dott. Roberto Torrini, cui sono riconoscente per avermi consentito di contestualizzare il modello e di interpretarlo nella sua integrazione con il sistema di valutazione della performance.

I miei ringraziamenti vanno ai docenti del Dipartimento di Management con cui mi sono trovata a lavorare in questi tre anni, ed in particolare alla prof.ssa Gabriella Racca, Vice direttore alla Ricerca che mi ha sempre sostenuto in questo progetto.

Ringrazio Claudia Pescitelli e Damiano Cortese, i miei amici più cari e “compagni di viaggio” che hanno condiviso – oltre a tutto il resto – anche questo percorso sostenendomi sempre con i loro preziosi consigli e il loro supporto.

Infine, ma non ultimo, un ringraziamento affettuoso va alla mia famiglia, a mio marito e alle mie figlie che hanno “sopportato” una mamma lavoratrice e studentessa.

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>p. 6</i>
-----------------	-------------

CAPITOLO PRIMO

ACCREDITAMENTO E VALUTAZIONE DELLA DIDATTICA E DELLA RICERCA INTEGRATO CON GLI ASSETTI DI GOVERNANCE DEGLI ATENEI: IL MODELLO NAZIONALE

<i>1. Introduzione</i>	<i>p.15</i>
<i>2. Presupposti teorici del modello: principi ispiratori e framework europeo di Quality Assurance</i>	<i>p.23</i>
<i>3. Qualità, Assicurazione di Qualità (AQ) e Valutazione nel sistema Universitario</i>	<i>p.35</i>
<i>3.1 I paradigmi di riferimento nazionali</i>	<i>p.42</i>
<i>4. Il Sistema di valutazione A.V.A./ANVUR per l'Assicurazione di Qualità (AQ)</i>	<i>p.47</i>
<i>4.1 La valutazione e l'Assicurazione di Qualità della didattica</i>	<i>p.56</i>
<i>4.2 I Requisiti e gli indicatori per la didattica</i>	<i>p.60</i>
<i>4.3 La valutazione e l'Assicurazione Qualità della ricerca e della Terza Missione (TM)</i>	<i>p.63</i>
<i>5. Interfaccia tra sistemi di accreditamento e strutture amministrative degli Atenei</i>	<i>p.76</i>
<i>6. Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review</i>	<i>p.81</i>

CAPITOLO SECONDO
VALUTAZIONE E CONTROLLO DELLE PERFORMANCE
NEL SISTEMA UNIVERSITARIO NAZIONALE

<i>1. Introduzione</i>	<i>p.95</i>
<i>2. Il ruolo della pianificazione strategica e del controllo aziendale con riferimento al sistema universitario</i>	<i>p.99</i>
<i>3. Linee Guida ANVUR per la gestione integrata del ciclo della performance delle università statali italiane</i>	<i>p.111</i>
<i>4. Indicatori di performance e strategie di Ateneo</i>	<i>p.116</i>
<i>5. Le competenze manageriali al servizio di Obiettivi e Politiche di Ateneo</i>	<i>p.126</i>
<i>6. Gli “attori” della valutazione e il sistema di controllo</i>	<i>p.130</i>

CAPITOLO TERZO
ANALISI EMPIRICA DELL'IMPATTO ORGANIZZATIVO E GESTIONALE

<i>1. Introduzione</i>	<i>p.135</i>
<i>2. Il piano di programmazione integrato di Ateneo</i>	<i>p.138</i>
<i>2.1 Il piano in ottica “partecipata”</i>	<i>p.142</i>
<i>2.2 Struttura del Documento di Programmazione integrata</i>	<i>p.146</i>
<i>2.3 Il cruscotto Direzionale di Ateneo</i>	<i>p.149</i>
<i>3. Un modello organizzativo Dipartimentale</i>	<i>p.152</i>
<i>3.1 Descrizione del contesto di riferimento e metodologia di lavoro</i>	<i>p.152</i>
<i>3.2 Il Piano di programmazione triennale e gli obiettivi dipartimentali</i>	<i>p.156</i>
<i>3.3 Il modello organizzativo funzionale al Piano di programmazione</i>	<i>p.162</i>

<i>4. Mappatura delle competenze e riorganizzazione di Ateneo</i>	<i>p.166</i>
<i>4.1 Premessa</i>	<i>p.166</i>
<i>4.2 Il contesto di Ateneo e i presupposti del progetto</i>	<i>p.171</i>
<i>4.3 La mappatura delle competenze tecnico specialistiche</i>	<i>p.177</i>
<i>4.4 Il Progetto formativo e lo sviluppo delle competenze specialistiche</i>	<i>p.184</i>
 <i>CONCLUSIONI</i>	 <i>p.189</i>
 <i>APPENDICE: Questionario: metodo e evidenze</i>	 <i>p.192</i>
 <i>BIBLIOGRAFIA</i>	 <i>p.197</i>

Premessa

Nel sistema universitario italiano, i processi di autovalutazione e valutazione sono l'esito dei numerosi interventi normativi che si sono concretizzati, con risultati tangibili nei diversi ambiti, in attuazione dei Decreti Legislativi derivanti dalla Legge 240/2010: per quanto attiene la didattica, con l'implementazione del Sistema Integrato di Accreditamento delle Università (A.V.A./ANVUR - Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento) che gli Atenei hanno iniziato ad applicare a partire dal 2013, con l'emanazione del DM 47/2013 (modificato dal DM 1059/2013 che ne ha recepito le istanze promosse dall'ANVUR¹), per quanto attiene la produzione scientifica, con la conclusione del primo esercizio di valutazione della Ricerca (VQR 2004-10) e, in ambito amministrativo, con l'avvio dei processi di valutazione delle performance organizzative².

¹ ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, è l'organo istituito ai sensi della Legge 24 Novembre 2006, n. 286 – Art. 2, c. 138, 139, 140, 141 e regolamentata dal DPR del 1 febbraio n. 76, Regolamento concernente la struttura e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140 del Decreto Legge 3 ottobre 2006, n. 262. Come rileva Rebora, tuttavia, “i passaggi operativi per l’attivazione effettiva dell’Anvur sono stati ostacolati dai cambiamenti politici, ma anche da inerzie burocratiche e vincoli posti dal sistema amministrativo italiano: di fatto il regolamento dell’Anvur è stato emanato solo nel 2010 (DPR 1 febbraio 2010, n. 76) e un altro anno è stato necessario per provvedere alla nomina dei componenti del Comitato direttivo, la cui operatività ha dovuto attendere la primavera del 2011”. (Rebora, 2012). Solo con l’entrata in vigore della Legge 98/2013, le competenze relative alla valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca, sono state trasferite dalla CiVIT (diventa ANAC) all'ANVUR. Nello specifico la legge stabilisce che all’articolo 13, comma 12, del D.Lgs. n. 150/2009 si aggiunga il seguente periodo: “Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall’ANVUR nel rispetto dei principi generali di cui all’articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della CiVIT”.

² Le Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle Università statali italiane emanate dall'ANVUR nel luglio 2015 che verranno richiamate e discusse nel capitolo 2 (par. 2.1 Linee Guida ANVUR per la gestione integrata del ciclo delle performance delle università statali italiane) sono state redatte a seguito del *trasferimento delle competenze per la gestione del sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR avvenuto nel 2013*. In tal senso, il documento fornisce indicazioni operative alle università italiane per la gestione e la valutazione delle attività amministrative, seguendo i principi di semplificazione e integrazione, nel rispetto dell'autonomia garantita all'università dall'art. 33 della Costituzione (che la differenzia, all'interno del comparto, dagli Enti Pubblici di Ricerca e in generale da tutte le pubbliche amministrazioni italiane).

L'ipotesi del presente studio, che si colloca nel più ampio scenario delle trasformazioni che nell'ultimo decennio hanno coinvolto la Pubblica Amministrazione nei processi di valutazione delle performance³ in ottica di risultato⁴, pone al centro della propria indagine il sistema universitario italiano, quale "focus" all'interno dei modelli di organizzazione e gestione orientati all'economicità e alla massimizzazione del valore dei servizi, alla luce delle norme che, nel corso degli ultimi anni, hanno avuto il maggiore impatto sulla Governance nelle Università.⁵

Richiamandosi alla letteratura più recente in materia, gli elementi fondamentali che rappresentano l'impalcatura dell'attuale sistema di valutazione e misurazione delle performance e dei risultati nel contesto universitario (nelle sue diverse dimensioni) e che si pongono al centro dell'analisi condotta nel presente lavoro, sono rappresentati da:

³ Il termine *risultato* ed il termine *performance* possono essere utilizzati come sinonimi, riconducendoli a "ciò che risulta", mentre il termine *performance*, parola derivata dall'inglese, ha un significato simile ma tendenzialmente più esteso di quello di risultato in quanto significa "serie di risultati conseguiti mediante determinate linee di condotta", ed in questo senso trova nella parola "prestazione" un sinonimo italiano più corretto. (Anselmi, 2009, p. 170). Il significato qui privilegiato di *performance*, è quello di "un mix tra il risultato dell'agire e l'agire che ha portato a tale risultato", in modo da considerare anche come questi risultati sono stati ottenuti. (Cfr. Bourguignon, Annick. *Définir la performance :une simple question de définition?* In: *Performance et Ressources Humaines*. Paris (France): Economica, Fericelli A.M., Sire B.. 1996, p. 18-31)

⁴ Nella Pubblica Amministrazione italiana, il processo di cambiamento è sancito dal Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)" noto come Riforma Brunetta relativa alle pubbliche amministrazioni, attua la legge n° 15 del 4 marzo 2009 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

⁵ Il primo riferimento da considerare per il comparto universitario è naturalmente la Legge 30 dicembre 2010, n. 240 "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario" (che con l' Art. 2. (*Organi e articolazione interna delle università*) ha dato l'avvio al processo di revisione degli Statuti degli Atenei) e i successivi decreti attuativi che saranno costantemente richiamati nel presente lavoro. La legge di riforma delle Università è stata oggetto di molteplici commenti sia in senso negativo che positivo (maggiore o minore autonomia rispetto a quanto prefigurato dalla Legge 168/21989); tra gli altri D'Orsi Villani E., *Statuti delle università e principio di autonomia*, Fondazione CRUI, 2009 Roma; Bettini S., *La nuova governance delle università*, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 2011, pp. 359-379; Merloni F., *La nuova governance*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011 pp. 360-366; Follieri A.,(2011), *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto*, in www.diritto-amministrativo.org.

- modello ANVUR di Valutazione e Accreditamento della didattica definito nel Sistema A.V.A. (incentrato sull'accREDITamento delle sedi e dei Corsi di studio, sulla loro sostenibilità, sulla loro gestione e sulle performance della didattica);
- sistema di valutazione della Qualità della Ricerca e dei suoi risultati⁶ (Valutazione della Qualità della Ricerca - VQR);
- modello di valutazione delle performance organizzative⁷;
- strumenti di controllo dei piani di performance
- introduzione del Bilancio Unico degli Atenei.

Gli Atenei sono oggi chiamati a dare applicazione a tali modelli e a Linee Guida che, inevitabilmente, li portano a ragionare sull'introduzione di strumenti di valutazione interni adeguati che tengano conto degli specifici contesti in cui le Università operano.

L'oggetto di studio della tesi intende considerare questi primi sviluppi con particolare riguardo alle ricadute in termini di riorganizzazione interna dal momento che, agli adempimenti legislativi e all'applicazione di modelli di valutazione di matrice europea, vanno strettamente correlati i nuovi assetti di Governance che tutti gli Atenei italiani si sono dati a partire dalla riforma statutaria prevista dalla L.240/2010⁸, con inevitabili effetti in termini di programmazione e di riprogettazione dei processi.

⁶ Cfr. VQR 2004/10 e 2011/14. Il progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-2010 è rivolto alla valutazione dei risultati della ricerca scientifica effettuata nel periodo 2004-2010 dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, su richiesta esplicita con partecipazione ai costi dell'esercizio di valutazione. La VQR è stata formalizzata con l'approvazione del relativo Decreto Ministeriale. La VQR si articola sulle 14 Aree disciplinari identificate dal Comitato Universitario Nazionale (CUN); per ogni area, l'ANVUR ha costituito un Gruppo di Esperti della Valutazione con il compito di valutare i prodotti della ricerca. Le valutazioni sono basate sul metodo della valutazione tra pari e, per gli articoli indicizzati nelle banche dati ISI e Scopus, sull'analisi bibliometrica. Attualmente è in corso il bando VQR 2011-14 (rif. DM 27.06.2015).

⁷ Cfr. Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali e degli Enti pubblici di ricerca italiani - Delibera n. 103 del 20 luglio 2015, il Consiglio Direttivo ANVUR.

⁸ La disciplina prevista per l'emanazione degli Statuti delle Università italiane è il frutto delle disposizioni degli artt.6 e 16 della L168/1989 (rimasta per gran parte invariata) e dell'art. 2 della L 240/2010 (che ai commi 5 e 6 ha modificato la composizione dell'organo che doveva predisporre il primo statuto post riforma). La stessa

Lo studio ha preso avvio a partire da tale contesto, per ragionare sugli sviluppi attuali e concentrarsi su alcune specifiche tematiche (*questions research*):

1) in che misura il modello ministeriale di *autovalutazione/valutazione* degli Atenei può essere interpretato come un sistema che integra le diverse dimensioni (didattica, ricerca e performance amministrative) consentendo loro di dialogare in maniera sinergica, a fronte degli obiettivi di Quality Assurance⁹ (AQ) che gli Atenei dichiarano¹⁰? In particolare in che misura gli strumenti messi a disposizione dall'ANVUR possono essere di ausilio e di stimolo per condurre ad una autovalutazione dell'efficacia¹¹ del sistema di ateneo e consentano, di passare dalla compliance tecnica (valutazione e accreditamento) al monitoraggio dell'efficienza?

2) In che misura l'applicazione cogente dei metodi di valutazione introdotti dall'ANVUR richiede agli Atenei il ripensamento e la rivisitazione delle loro strutture amministrative interne affinché la tecnostuttura sia messa nella condizione, in termini di risorse e di organizzazione, di permettere il raggiungimento degli obiettivi?

3) Quali strategie gli Atenei mettono in atto per implementare uno strumento di controllo adeguato ai modelli di misurazione delle performance descritti?

Come si evince da tali premesse, la tematica affrontata, si riferisce ad un contesto ancora iniziale di implementazione del modello, per cui risulta chiaro che le analisi che emergono in questo lavoro rappresentano un primo tentativo di riflessione

legge prevede (Art. 5 comma 3 lettera b) il sistema della Valutazione Periodica di riferimento per il lavoro di seguito presentato.

⁹ Di seguito AQ.

¹⁰ Si intendono obiettivi di Didattica, Ricerca, Terza missione e organizzazione degli Atenei, esplicitati nei numerosi documenti che rappresentano i capisaldi del Sistema ANVUR, quali - per citarne alcuni - accreditamento iniziale e periodico dei CdS (SUA - Schede Uniche Annuali), programmazione e obiettivi per la ricerca (SUA/RD), Linee strategiche (Piani triennale e Politiche di Ateneo, Piano delle performance).

¹¹ *Efficacia* va intesa come misura del grado di conseguimento degli obiettivi aziendali, mentre con *efficienza* si intende la misura del grado di impiego delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi medesimi. Per quanto riguarda tali definizioni si veda Brusa L., (2000). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, pag. 4.

rispetto ad un processo ancora in fase di avvio¹².

A partire da quanto alcuni Atenei hanno già intrapreso, si è scelto di lavorare su un modello esistente, analizzandolo nei suoi diversi aspetti, con una lettura a “volo d'uccello”, cui sottende la consapevolezza che, rispetto alla produzione scientifica e alla letteratura di riferimento a livello internazionale e nazionale, il contributo di chi scrive non sarebbe all'altezza di quanto già detto. Tale contributo si pone, piuttosto, in termini di una chiave interpretativa di alcune implicazioni già conseguite dall'applicazione dei modelli di riferimento.

Il metodo di ricerca è deduttivo e induttivo¹³ e associa, ad una analisi della letteratura nazionale e internazionale sui modelli di valutazione nelle università (riferendole, per quanto concerne il sistema nazionale di valutazione, alla normativa ministeriale), una parte di analisi empirica del modello con alcune risultanze a livello organizzativo e di programmazione.

Le diverse Linee Guida ANVUR¹⁴, possono essere tra loro correlate se riferite alla messa a disposizione di strumenti di valutazione a più livelli (per Didattica, Ricerca, Terza Missione), alla definizione di obiettivi inseriti nei piani programmatici e, attraverso la valutazione delle performance¹⁵, alla definizione di indicatori e sistemi

¹² Ciò vale per tutti gli ambiti di riferimento della presente trattazione: per quanto attiene l'accreditamento periodico delle università, le site visit che le CEV stanno conducendo presso gli Atenei autocandidati sono state avviate, dopo un prima breve sperimentazione, nel novembre del 2014 e ad oggi, gli Atenei visitati sono stati circa 20; per quanto riguarda la valutazione della ricerca, si è appena completato il primo esercizio di VQR e le redazioni delle prime SUA/RD riferite al 2013. Infine, in merito alla valutazione delle performance, solo recentemente, gli atenei stanno lavorando all'attuazione della L.150/2009 e al sistema integrato.

¹³ “Il metodo di ricerca è duplice, deduttivo e induttivo, come del resto avviene nel campo delle scienze sociali. Ciò nella convinzione di come sia sempre necessario associare allo studio l'analisi teorica e l'osservazione concreta sul campo”. Cfr Donato F., Badia F., (2013) *Governo partecipato e controllo relazionale in un management pubblico in transizione* in *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni*. Milano, Franco Angeli (pag.119). Ferraris Franceschi (1998) parla di approccio deduttivo-induttivo come tipico degli studi economico-aziendali. Il primo inizia da una relazione astratta e logica tra concetti e si muove verso la ricerca di evidenze empiriche concrete. L'approccio induttivo inizia dalla dettagliata osservazione del mondo per astrarre idee e generalizzazioni (Neuman, 1997), ma entrambi sono necessari per l'indagine della realtà sociale.

¹⁴ Nello specifico: Linee guida Sistema A.V.A. e Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane (ANVUR, Luglio 2015)

¹⁵ <http://www.ANVUR.org/index.php?lang=it>

di controllo, questo al fine di consentire una pianificazione strategica degli Atenei in ottica di trasparenza e di valutazione dei risultati anche in termini di costi, qualità, innovazione.

Per affrontare tali questioni, il lavoro è stato suddiviso in 3 capitoli volti ad esaminare la materia nei suoi diversi aspetti e dare spazio all'analisi di esperienze sul campo.

Il primo capitolo illustra il framework europeo di riferimento per l'AQ della Didattica e della Ricerca nelle Università anche attraverso lo studio dei principali Autori nazionali ed internazionali in materia, per consentire sia di leggere il Sistema A.V.A./ANVUR nella sua coerenza con le Linee Guida Europee¹⁶, sia di integrarlo con i recenti assetti di Governance delle università italiane e con i paradigmi di riforma della PA, in ottica di riorganizzazione e di valutazione delle Performance¹⁷.

L'applicazione di tali modelli in seno alle università, presuppone un richiamo allo sfondo concettuale e dottrinale che ha affrontato il tema del cambiamento del ruolo e delle funzioni dell'istituzione universitaria, verso il suo essere “quasi impresa”¹⁸, aspetti, questi, che verranno richiamati nel Capitolo I (par. 6 *Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review*).

Il processo di valutazione delle Performance organizzative avviato dalle Università, richiederebbe certo, per tutte le sue implicanze, una trattazione dedicata a parte. Per la finalità del presente lavoro, si è invece ritenuto utile un approccio propedeutico,

¹⁶ Lo studio, tiene inoltre conto - a livello esperienziale - anche degli esiti delle prime attività di site visit per l'Accreditamento Periodico delle Sedi e dei corsi di studio, condotte presso le sedi degli Atenei autocandidatisi a partire dal novembre del 2014.

¹⁷ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*. (09G0164).

¹⁸ Sulla definizione di azienda di erogazione e azienda di produzione, si rimanda a, per tutti: Onida P., (1961). *Economia d'azienda*, op. cit., pag. 4 e ss.; Ferrero G., (1968). *Istituzioni di economia d'azienda*, op. cit., pag. 5 e ss.; AA.VV., (2003). *Lezioni di Economia Aziendale*, Giappichelli, pag. 3 e ss., Airoldi G., Brunetti G., Coda V., (1994). *Economia Aziendale*, Il Mulino. Catturi G., (1997). *Lezioni di economia aziendale*, Cedam. Melis G., (1996). *Introduzione all'economia aziendale. Impresa e sistema delle rilevazioni amministrative*, Giappichelli, II Edizione.

volto ad illustrare la caratteristiche generali del modello che, associato al quadro normativo cui si riferisce, risulti funzionale alla trattazione dei casi di studio presentati, con la finalità di evidenziarne i rimandi, da un lato, ai sistemi di valutazione di didattica e ricerca e, dall'altro, alle esperienze/ricadute che tali processi hanno avuto nell'assetto interno dell'Ateneo: quali sono state le modalità e le innovazioni introdotte in ambito organizzativo a seguito dell'implementazione dei recenti sistemi di valutazione (che presuppongono nuovi strumenti anche culturali e formativi).

Il capitolo secondo è dedicato all'analisi del modello di valutazione della Performance, attività che, attribuita come competenza all'ANVUR¹⁹, di fatto è ancora intesa come un processo a sé stante rispetto alla valutazione di Didattica, Ricerca e Terza Missione, con la conseguenza di venire spesso associata, in maniera esclusiva, alla responsabilità della componente amministrativa, laddove le altre due dimensioni sono riferite alla componente accademica.

Il terzo capitolo, a fronte del lavoro già in essere negli Atenei italiani, ha privilegiato - quali casi di studio - la scelta dell'Università degli Studi di Torino in quanto, oltre ad esser “terreno noto” a chi scrive, sta operando verso un modello di ottimizzazione dei processi sia a livello centrale sia periferico (di qui il caso del Dipartimento di Management) e dell'Università di Brescia ove si è posto in essere un sistema di

¹⁹ Proprio a tal proposito, nelle Linee Guida ANVUR per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane, si legge: *Sin dal suo impianto normativo originario, il D.lgs. n. 150/2009 prevedeva che la gestione del ciclo della performance attraverso obiettivi e indicatori fosse limitata al solo personale tecnico-amministrativo delle università statali italiane (cui si applicano le presenti Linee Guida), escludendo cioè dalla sfera programmatica il corpo docente. Si tratta di una distinzione figlia della peculiarità che le università rappresentano per origine storica e modello organizzativo. Tale singolarità, recepita anche all'interno del diritto amministrativo, si basa sulla presenza di due specifiche logiche, diverse e complementari: - la logica accademica, basata su principi di autonomia e autoregolazione del lavoro di tipo professionale (in senso lato); - la logica tecnico-amministrativa, basata su principi di organizzazione gerarchica e orientamento agli obiettivi. In genere, questa peculiare configurazione organizzativa delle università comporta che ogni procedimento sia recepito dalla componente accademica come un appesantimento non giustificato e un ostacolo allo svolgimento delle attività istituzionali degli Atenei. La reazione che ne consegue è di isolare la procedura delegandola alla sola componente amministrativa, che è chiamata a gestirla minimizzando le interazioni con la parte accademica. Ed è così tuttavia che la logica burocratica si auto-avvera: se l'attenzione si concentra solo sugli adempimenti, gli obiettivi alla base delle normative che li hanno introdotti sono inevitabilmente dissolti.* (pag. 4)

sviluppo delle risorse e delle competenze funzionale all'efficienza dei processi organizzativi ed amministrativi.

Il limite di questa indagine può essere quello di far riferimento ad iniziative avviate di recente e ancora in corso: tale inadeguatezza può essere compresa se collegata all'intento più ampio di questo lavoro, che cerca di riflettere sulle reciprocità tra le differenti dimensioni della valutazione e dei suoi oggetti e sul modo con cui interagiscono.

I casi di studio proposti, infatti, pur nella consapevolezza di rappresentare un campione esiguo, rispetto al contesto nazionale, vanno interpretati nella loro valenza di *prime evidenze* e di verifica *sul campo* delle soluzioni adottate e non possono essere intesi come un modello organizzativo applicabile in maniera sistematica in tutte le Università italiane. Questo in considerazione dei troppi fattori che le differenziano e, non ultimo, del fatto che rimane salda l'autonomia degli Atenei nella strutturazione del loro sistema interno di Assicurazione Qualità (AQ): “ciascun Ateneo deve (avere la possibilità e la sensibilità) di rispondere in maniera “originale” senza gli appiattimenti di offerta e di metodo che potrebbero derivare dalla volontà di imporre un modello unico. Va salvaguardata, quindi, come valore indispensabile e caratterizzante, la complessità interna che si sostanzia nelle eterogeneità inter e intra ateneo (...) La diversità e la diversificazione all'interno delle università, dunque, come valore fondamentale da preservare e valorizzare” (Mazza, Quattrone, Riccaboni, 2006, p. 35).

Il presente lavoro intende, in definitiva, confermare come i cambiamenti dell'ambiente esterno, in particolare dell'ambiente politico e legislativo, abbiano richiesto agli Atenei di intervenire sui propri sistemi organizzativi e prodotto già i primi significativi effetti, necessari per accompagnare i cambiamenti in corso, come auspicato dall'Agenzia Nazionale: *alla luce dell'avvio del sistema A.V.A., diventa sempre più evidente ed esplicita la stretta relazione tra l'assicurazione della qualità*

e le prestazioni del personale tecnico-amministrativo di supporto. L'ANVUR considera utile e necessaria la progressiva convergenza programmatica delle due logiche che caratterizzano l'accademia e per questo ritiene di dover integrare di conseguenza le sue funzioni valutative.

[Linee guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle Università statali italiane - Luglio 2015].

CAPITOLO PRIMO

**ACCREDITAMENTO E VALUTAZIONE DELLA DIDATTICA E DELLA
RICERCA INTEGRATO CON GLI ASSETTI DI GOVERNANCE DEGLI
ATENEI: IL MODELLO NAZIONALE**

*1. Introduzione - 2. Presupposti teorici del modello: principi ispiratori e framework europeo di Quality Assurance
3. Qualità, Assicurazione di Qualità (AQ) e Valutazione nel sistema universitario 4. Il Sistema di valutazione
integrato A.V.A./ANVUR per l'Assicurazione di Qualità (AQ) - 5. Interfaccia tra sistemi di accreditamento e
strutture amministrative degli Atenei - 6. Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica
di programmazione: literary review.*

1. Introduzione

Prendendo a riferimento la normativa universitaria dell'ultimo decennio in Italia e considerando, quale punto di avvio, la L.168 del 9 maggio 1989²⁰, che pone le basi per l'attuazione di effettivi poteri in tema di autonomia (Titolo II - Autonomia delle Università e degli Enti di ricerca, art. 6)²¹, efficienza e produttività del sistema universitario, emerge come il legislatore abbia gradualmente voluto introdurre una prassi e una cultura della autovalutazione e valutazione della qualità dei servizi migliorando il sistema, tenendo sotto controllo la spesa pubblica e prevedendo meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche, attraverso indicatori di qualità e di efficienza definiti ex-ante (anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università), secondo un principio per cui nell'Università - in tema di autonomia²² - si possono individuare “due fondamenti o due punti di vista: uno che parte dalla considerazione dell’Università come luogo di esercizio di libertà, una libertà da tutelare nei confronti dei poteri pubblici; l’altro che

²⁰ Legge 9 maggio 1989, n.168- Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

²¹ *Ivi*, TITOLO II - AUTONOMIA DELLE UNIVERSITÀ E DEGLI ENTI DI RICERCA Art. 6 (Autonomia delle università), Art. 7 (Autonomia finanziaria e contabile delle università), Art. 16 (Università).

²² Per un approfondimento, anche storico sul percorso di autonomia universitaria, si veda Vittadini G., (2012) (a cura di) *L'Università possibile. Note a margine della riforma*, Milano, Guerini, 2012. Rosboch, M. (2013). L'Autonomia universitaria fra passato e presente. *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, 2(1), 117-124. Pototschnig U., (1988). *L'autonomia universitaria: strutture di governo e autogoverno*, in *Giur. Cost.* Paleari, S. (2015). *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*. Giappichelli, Torino.

intende l'Università come luogo in cui si esplica una funzione d'interesse pubblico, che riguarda anche, o principalmente, oggetti esterni rispetto all'organizzazione universitaria". (Onida, 1990 p.101)²³.

Come previsto dal DM 815 del 2014, *Criteri di ripartizione della quota premiale e dell'intervento perequativo del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle università statali (anno 2014)*²⁴ e dalle disposizioni legislative cui si richiama (L.240/2010 e L.98/2013), una parte (Quota premiale) del Fondo Ordinario di Finanziamento agli Atenei (FFO) sarà destinato a quelle università "virtuose" che riusciranno a raggiungere un livello di prestazione dei propri servizi in ottica di risultato della didattica e della ricerca (Art. 3 - Quota premiale FFO)²⁵. Questa prescrizione che potrà determinare una sorta di maggiore competitività tra le strutture universitarie - che tenderanno sempre più ad essere in concorrenza tra loro per l'accesso alle risorse - potrà anche favorire una politica di attenzione alla riorganizzazione interna degli Atenei in termini di efficienza delle risorse, invitando i

²³ Cfr. Onida V.,(1990) *Intervento*, in *L'autonomia universitaria*, op.cit.

²⁴ Decreto Ministeriale 4 novembre 2014 n. 815 - *Decreto criteri di Ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014*.: VISTO l'articolo 60, comma 01, del Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 è intervenuta sulle modalità di attribuzione della quota premiale del FFO rispetto a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, lettera b) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, stabilendo che "La quota del Fondo per il finanziamento ordinario delle università destinata alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, e successive modificazioni, è determinata in misura non inferiore al 16 per cento per l'anno 2014, al 18 per cento per l'anno 2015 e al 20 per cento per l'anno 2016, con successivi incrementi annuali non inferiori al 2 per cento e fino ad un massimo del 30 per cento. Di tale quota, almeno tre quinti sono ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR) e un quinto sulla base della valutazione delle politiche di reclutamento, effettuate a cadenza quinquennale dall'Agenzia nazionale per la valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). L'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma non può determinare la riduzione della quota del Fondo per il finanziamento ordinario spettante a ciascuna università e a ciascun anno in misura superiore al 5 per cento dell'anno precedente".

²⁵ Ivi, Art.3-Assegnazioni destinate per le finalità premiali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legge 10 novembre 2008, n.180, convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1 (Quota premiale FFO) € 1.215.000.000 pari a circa il 18% del totale delle risorse disponibili al netto degli interventi di cui all'articolo 10, lettera c) vengono assegnati a fini premiali. Tale somma è assegnata alle Università e agli Istituti ad ordinamento speciale secondo i criteri e le modalità di cui all'allegato 1 e per le percentuali di seguito indicate: a) 70% in base ai risultati conseguiti nella Valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004 - 2010); b) 20% in base alla Valutazione delle politiche di reclutamento; c) 10% in base ai risultati della didattica con specifico riferimento alla componente internazionale.

decisori a rivedere i propri assetti organizzativi e a ripensare i processi interni in ottica di ottimizzazione.

Di conseguenza, si è sviluppato un modello di *comparative benchmarking* che applica specifici strumenti a supporto di sistemi per la valutazione della qualità e che assume valenze diverse in relazione agli obiettivi che il finanziatore pubblico e gli altri finanziatori perseguono.

L'Università mira a soddisfare precise esigenze e si propone con un *servizio* a disposizione della comunità: lo studente sceglie di rivolgersi ad un ateneo piuttosto che ad un altro e il sistema interno di autovalutazione può sostenere questa opzione con precise linee politiche, e può anche autovalutarsi comparativamente alle organizzazioni concorrenti. In quest'ottica, l'esito della valutazione, serve al management universitario per definire un piano di programmazione dell'Offerta Formativa e della Ricerca che deve considerare anche gli obiettivi economici da perseguire, in analogia, per organizzazione e caratteristiche, a quanto avviene nelle aziende che erogano servizi.

Nel corso degli anni si è superata quella condizione delle Università fondata *sul diritto all'autoregolazione* che la vedeva come comunità separate dal mondo della politica e dell'economia (Moscati, 2008), oggi sempre più richiamate, a fronte di un cambiamento di finalità, a rispondere ai portatori di interesse, a stabilire partnership e, conseguentemente, a sottoporsi a sistemi esterni basati sulla valutazione delle performance con sempre più crescente rilievo del mondo esterno nella vita accademica.²⁶

L'Università è un *sistema aperto*, caratterizzato da un processo di trasformazione: trasforma studenti in laureati, ricevendo dall'ambiente diversi input, "lavorandoli" e ritrasmettendoli all'ambiente. L'Università è influenzata dall'ambiente circostante e lo influenza a sua volta, stabilisce complesse relazioni con il proprio ambiente

²⁶ Moscati R., (2008). (a cura di). *L'università di fronte al cambiamento*. Il Mulino, Bologna (pag.100 e ss).

generale e le sue attività sono l'effetto di un settore specifico che opera in un contesto sociale e legislativo, con vincoli e opportunità.

Oggi, essa va oltre il suo mandato istituzionale tradizionale in quanto è sempre più parte attiva della rete di sviluppo economico e sociale, non solo culturale, perché la sua gestione muove verso l'adozione di un comportamento economico e razionale che affianca e supporta il modello burocratico e lo schema concettuale giuridico (Mandanici, 2011 p.79).

Le Università, considerate quali *aziende di erogazione*²⁷ a differenza delle aziende di produzione per il mercato, sono contraddistinte da una dimensione comunitaria (non di mercato appunto), riconducibile al modello famiglia, associazione, stato²⁸.

Al tempo stesso, va anche rilevato che, progressivamente, dalla dimensione del modello di stato sociale del benessere ("welfare state") fondato prevalentemente sulla redistribuzione della ricchezza, si è passati allo "stato dei servizi" nel quale gli enti pubblici sono largamente coinvolti nella produzione diretta dei servizi e divengono concorrenziali con il sistema delle imprese, sviluppando un'attività economica di fattori produttivi molto simile sul piano tecnico organizzativo a quella svolta dalle imprese (Borgonovi, 2005).

Le università hanno assistito, in questi ultimi anni, a una crescita costante della loro importanza sociale e ad un progressivo declino del proprio prestigio sociale, passando da un modello di economicità riflessa a un modello che consente un ampio spazio di autonomia in cui lo Stato è il finanziatore che "chiede" obiettivi, misura il raggiungimento dei risultati e su queste basi eroga fondi (Borgonovi, 2005). Ciò

²⁷ Per un attenta disamina sul concetto di aziende di erogazione e di aziendalità dell'Università, si rimanda a Maran, L. (2009). *Economia e management dell'università. La governance interna tra efficienza e legittimazione*. Franco Angeli (pagg. 36 e ss).

²⁸ La distinzione tradizionale in letteratura riguarda le aziende di produzione e di consumo, in queste ultime si vanno a includere quelle pubbliche quando soddisfano bisogni comuni o bisogni considerati rilevanti e prioritari dalle diverse comunità" (Borgonovi E. 2005, p. 2). La caratterizzazione degli istituti pubblici come aziende di erogazione o composte (di produzione e consumo) è collegata al fatto che i prodotti dell'attività dell'amministrazione pubblica sono in toto o in parte ceduti senza un diretto corrispettivo economico (prezzo) o con corrispettivi che non hanno la funzione di oggettivare i giudizi di convenienza.

sempre nell'ambito del settore pubblico, entro il quale *l'università* rappresenta una specificità (come verrà a più riprese richiamato), in quanto “sistema caratterizzato da una profonda complessità riconducibile sia a variabili definitorie del contesto istituzionale di riferimento, sia alla specificità degli atti che forgiavano i modelli e i meccanismi organizzativi al suo interno” (Vagnoni, 2007 p.27).²⁹

Il tema della *governance* delle università è delicato e necessita di chiarezza quanto al significato.

Quale premessa alle considerazioni che seguono e che sono oggetto di questa ricerca, va specificato che, se numerose definizioni del termine *governance*³⁰ convergono nel richiamare i concetti di *collaborazione organizzativa* attraverso un sistema di regole che favorisca la presa di decisioni nella gestione delle istituzioni (Moscati 2009), l'accezione di “*governance universitaria*” qui privilegiata e con specifico riferimento alla “*rimessa della governance degli Atenei*” è quella indicata da Capano per “cui si intendono gli assetti istituzionalizzati, (cioè l'insieme di regole formali efficaci e di pratiche in uso) mediate le quali tutte le componenti dei processi decisionali dell'istituzione (gli organi di governo istituzionale, l'apparato amministrativo, i presidi e i direttori di dipartimento, i consigli delle strutture intermedie, le procedure, i piani

²⁹ Sul carattere definitorio dell'università come azienda, sono stati numerosi i contributi a partire dagli anni Settanta, tuttavia per le finalità di questo lavoro si rimanda a tali dottrine solo con riferimento all'analisi dei nuovi modelli organizzativi e della conseguente introduzione di strumenti economico-aziendali. Cfr. Ferrero G., (1968) *Istituzioni di Economia d'azienda*, Giuffrè, Milano.

³⁰ L'economia aziendale, ha coniato una pluralità di definizioni del termine *governance*, accomunate, pur nelle specifiche accentuazioni poste da ciascuna, dal rilievo attribuito a due ordini di fattori: l'insieme delle regole che disciplinano i processi decisionali e di controllo all'interno delle aziende; la struttura degli organi preposti a detti processi e le loro relazioni. Cfr. Berardi G., (2011), *La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge n. 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento*, in *Economia Aziendale Online*, Vol.2, 3 311. Con riferimento all'istituzione universitaria, sempre in Berardi si legge: “In linea con il modello anglosassone e con i principali framework di corporate governance, la legge n. 240/2010 ha inteso recuperare la necessaria unitarietà delle diverse fasi in cui si articola la gestione strategica, attraverso la previsione di un unico vertice ad essa preposto, individuato nel CdA, cui sono state assegnate tutte le funzioni di indirizzo, programmazione e di controllo complessivo della gestione (art. 2, comma 1, lett. h). Il senato accademico ha conservato la natura di luogo di rappresentanza della comunità universitaria, da cui la sua costituzione su base elettiva (art. 2, comma 1, lett. f). Tuttavia, diversamente dal passato, le competenze caratterizzanti ad esso riservate non riguardano l'esercizio dell'attività di governo in senso tecnico, sostanzialmente in funzioni propositive e consultive, normative (in ambito prettamente didattico scientifico) e di coordinamento con le strutture accademiche” (pag.318).

di sviluppo, gli studenti, gli stakeholder esterni, ecc) interagiscono e si interconnettono. (...) La governance istituzionale è l'insieme delle pratiche mediante le quali le cose vengono fatte, le decisioni prese ed implementate".(Capano 2008, p.134)³¹ .

Rispetto a ciò va tenuto presente che la sottoscrizione, da parte del nostro Paese, delle Linee Guida Europee relative alla costituzione di un'area di istruzione superiore (EHEA³²), ha costretto le università italiane ad uscire da un contesto di assoluta autoreferenzialità (che escludeva in concetto di autovalutazione e valutazione esterna) per indirizzarle verso l'adozione di nuovi modelli di *governance* che includano anche questi processi e controlli³³.

Se infatti muoviamo da questo presupposto, dobbiamo tener in considerazione tutte le componenti decisionali dell'istituzione e considerare quindi la governance come *un di più* rispetto alla sola riforma del sistema di governo (come hanno dimostrato gli accesi dibattiti che negli ultimi anni hanno portato all'attuale riforma universitarie e all'applicazione dei nuovi statuti)³⁴, e correlarla ai processi di valutazione intesi sia come un bisogno interno da parte degli Atenei di disporre di strumenti di governo, collocandoli nel contesto più ampio di quella che è nota come *Audit Society*³⁵

³¹ Cfr. Capano G., (2008). Il governo degli Atenei in Moscati R., Vaira M., (2008) *L'Università' di fronte al cambiamento. Realizzazioni, problemi, prospettive*, Il Mulino, Bologna (pag. 134 e ss). Per un sintetico excursus sul concetto di governance delle università si rimanda a Moscati R., *La governance dell'università in Europa* (pag. 18 e ss.) in Barone C., Boffo S., Di Pietro F., Moscati R., (2009). *Le trasformazioni dei modelli di governance nelle università europee*, in *Inchiesta*, n. 3.

³² La creazione di una *European Higher Education Area* (EHEA), obiettivo del Bologna Process (1999), è stata lanciata nel Marzo del 2010 in occasione della Conferenza dei Ministri Budapest-Vienna. Del framework europeo di riferimento e del significato che assume l'Area di Istruzione Superiore per questo lavoro, si dirà più ampiamente nel paragrafo che segue.

³³ Sulle governance dei sistemi educativi europei, si veda OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

³⁴ "Esercitare una funzione di governo con la logica della governance significa riconoscere che l'ente/istituto pubblico deve esercitare i propri poteri e le proprie funzioni per creare interessi convergenti. Governance significa trovare forme e modi contemperare interessi molteplici della società, per dare necessaria attenzione e per rispondere in modo soddisfacente alle attese dei diversi portatori di interesse" (Borgonovi, 2005 pp. 35-36).

³⁵ Power M., (1997) *The audit society*, Oxford University Press, Oxford

(Power, 1999, 2000), sia quale “strumento di controllo e regolazione da parte del sistema centrale nei confronti degli Atenei”³⁶ (Minelli, Rebora, Turri, 2006, p.149). L'azione di rinnovamento che ha coinvolto il settore pubblico e che, dal punto di vista teorico, come si è rapidamente fatto cenno³⁷, fa affiorare “la vocazione della pubblica amministrazione come espressione dell'aziendalità, innegabilmente peculiare sotto molti profili, ma pur sempre capace di creare valore pubblico” (Broglia, Mion, 2009, pag. 536), ci pone all'interno di quella riflessione che, superando il connubio stretto tra azienda e profitto, guarda al fenomeno aziendale³⁸ - con riferimento all'istituzione universitaria³⁹- come in grado di creare valore, e attribuisce alla governance che la amministra la responsabilità di adottare un modello di gestione che consenta l'espressione di tale valore, anche mettendo in atto strumenti di misurazione della qualità percepita e della *qualità dell'azione amministrativa*, metodi di valutazione interna ed esterna e di controllo della performance.⁴⁰

³⁶ Cfr. Minelli E., Rebora G., Turri M., (2006). *La valutazione, elemento centrale del processo di riforma?*, in Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A., (a cura di) *L'Università in cambiamento tra mercato e tradizione*, il Mulino, Bologna.

³⁷ Si rimanda al paragrafo 6 del presente capitolo *Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review*, in cui vengono richiamati, più in dettaglio, alcuni dei riferimenti teorici che hanno caratterizzato il dibattito sullo studio e approccio alla PA interpretandolo sulla base dei principi economico-aziendali.

³⁸ Sempre in Broglia A., Mion G., (2009), (op.cit. pag.537) si rileva che “La convinzione forte che la pubblica amministrazione rientri a pieno titolo nell'unitario fenomeno aziendale, non deve indurre a negare l'esistenza di alcune peculiarità, la prima fra tutte la mancanza di un vero e proprio mercato (...) la mancanza di questo misuratore “ideale” della produzione e indirettamente, del processo che ha portato a tale esito, non coincide con l'assenza di valore della stessa, bensì fa semplicemente sorgere problematiche ulteriori in ordine alla misurazione del valore”.

³⁹ Palumbo si chiede “se è possibile in questo momento indicare il carattere istituzionale dell'Università. L'università è ancora uno istituzione sociale? L'università è istituzione se si differenzia in modo specifico sulla base di un criterio che unitariamente gioca, seppure in modo storicamente variabile, dalla amministrazione pubblica, dal mercato dei servizi e delle professioni, e dallo stesso sistema della scienza, costituendosi in un unicum specifico rispetto al quale elabora, di volta in volta, la didattica orientata alla ricerca, la ricerca trasfusa nella didattica, l'amministrazione che disaccoppia didattica e ricerca rispetto al mercato, alle professioni, alla tecnologia, ecc.)”. In Palumbo M., Pennisi C., (2011), *Le ragioni delle regole per la valutazione dell'università: per un'etica della pratica accademica*, in *Studi di Sociologia*, n. 1/2011 (pag. 40) .

⁴⁰ Per la trattazione della literary review di riferimento si rimanda al paragrafo 1.6 *Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review* del presente capitolo.

Questi gli elementi che andremo a declinare di seguito, in una visione unitaria che sottende un concetto di *valutazione*⁴¹ che superi il mero adempimento amministrativo e che rende necessario riferirsi a modelli culturali nuovi. La valutazione qui intesa rappresenta uno strumento volto al miglioramento della qualità dei servizi che permette alle amministrazioni pubbliche di avere a disposizione dati indispensabili per allocare in maniera adeguata le risorse all'interno della medesima categoria. Inoltre, diventa uno strumento interno per le singole amministrazioni che, a fronte della loro programmazione, possono adottare sistemi di controllo di processo.

Nel sistema universitario nazionale italiano, le premesse metodologiche e normative per attivare processi di valutazione negli Atenei sono in atto da anni, con un'attenzione crescente che ha preso avvio alla fine degli anni '90 e ha condotto ad implementare una misurazione dei prodotti “core” dell'attività universitaria (Didattica, Ricerca e Terza Missione) cui si può correlare il processo di misurazione e valutazione delle performance amministrative (secondo quanto previsto dalla normativa in tema di valutazione delle PA).

Come dichiarato nei comunicati delle Conferenze dei Ministri europei (Bergen 2005) in relazione al Processo di Bologna, i prodotti dell'attività universitaria devono essere valutati con un approccio sistemico integrato, che tenga conto della loro intrinseca interdipendenza (Broglia, Mion, 2009) pur mantenendo salda la loro differente natura e considerando la valutazione sia in ottica di prodotto che di processo⁴².

A rafforzare il valore della valutazione, senza tralasciare la specificità dell'istituzione universitaria, leggiamo in Palumbo: “l'Università trova nella valutazione uno degli strumenti più forti della propria autonomia, nella misura in cui presuppone e alimenta

⁴¹ Sull'accezione di *valutazione* qui richiamata, che sottende al presente lavoro, rimanda al paragrafo 3. *Qualità, Assicurazione di Qualità e Valutazione nel sistema universitario* del presente Capitolo.

⁴² Su questo si rimanda a Elias G., Fiegna G., Gori E., Modica L., Schizzerotto A., Vittadini G., (2002) *Valutazione dell'Università, accreditamento del processo, misurazione del prodotto*, Franco Angeli, Milano

una condivisa descrizione (e dunque definizione e ridefinizione delle sue pratiche)” (Palumbo, 2011, p.41).

La misurazione della qualità della Didattica e della Ricerca presuppone aree di contatto, cui va associato un set di indicatori trasversali per dimostrare la produttività dell'intero sistema, cosa che gli Atenei sono chiamati a fare conciliando nelle proprie linee di programmazione il Piano della Performance con le altre due dimensioni.

La misurazione delle performance implica una componente organizzativa e gestionale che deve produrre risultati sia qualitativi sia quantitativi: la misurazione economica è solo una parte del risultato, se si considerano invece anche valori extra-contabili, i sistemi di accreditamento diventano funzionali alla gestione aziendale rafforzandone il principio.

2. Presupposti teorici del modello: principi ispiratori e framework europeo di Quality Assurance

La sottoscrizione, da parte del nostro Paese, delle Linee Guida Europee relative alla costituzione di uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (European Higher Education Area – EHEA)⁴³, ha costretto le università italiane ad uscire da un contesto di assoluta autoreferenzialità (che escludeva il concetto di autovalutazione e valutazione esterna) per indirizzarle verso l'adozione di nuovi modelli di *governance* che includano anche questi processi e controlli.

Il sistema universitario italiano, com'è noto, ha iniziato relativamente tardi, rispetto ai paesi aderenti al Sistema di Istruzione Superiore Europeo, ad attuare le riforme necessarie per dare applicazione agli impegni sottoscritti dal nostro Paese⁴⁴,

⁴³ Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore si basa su un accordo intergovernativo di collaborazione formalmente sottoscritto nella Conferenza interministeriale tenuta a Budapest e Vienna nel marzo 2010. L'iniziativa era stata lanciata come Processo di Bologna alla conferenza dei ministri dell'istruzione superiore che si era tenuta a Bologna nel giugno 1999 ed era stata ispirata dall'incontro dei Ministri di Francia, Germania, Italia e Regno Unito del 1998.

⁴⁴ Sottoscritta dall'allora Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, prof. Ortensio Zecchino

nell'ambito del progetto europeo avviato con il cosiddetto processo di Bologna (1999). La Dichiarazione di Bologna⁴⁵ con l'intento di costruire uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, indica ai paesi aderenti obiettivi comuni sulla base dei quali i governi hanno impostato alcune riforme strutturali di rilievo, quali:

- l'adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità (implementazione del Diploma Supplement);
- l'attuazione di un quadro dei titoli per lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore;
- l'adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali: di primo livello - di durata almeno triennale spendibile quale idonea qualificazione nel mercato del lavoro Europeo - e di secondo livello (per condurre ad un titolo di master e/o dottorato);
- il consolidamento di un sistema di crediti didattici acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente;
- la promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione;
- la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili;
- la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei curricula.

⁴⁵ I documenti che hanno scandito le varie fasi del Processo di Bologna, sono disponibili su http://www.processodibologna.it/content/index.php?action=read_cnt&id_cnt=6057. Su questo si veda anche Antonello Masia e Mario Morcellini, (2009). *L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione*, a cura di Giuffrè, Milano (I, Da Bologna a Londra. Scenario internazionale e università italiana, pp. 19-49). I punti salienti della [Dichiarazione di Bologna - 1999](#) sono stati Promotion of mobility by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement with particular attention to: for students, access to study and training opportunities and to related services The European Higher Education Area for teachers, researchers and administrative staff, recognition and valorisation of periods spent in a European context researching, teaching and training, without prejudicing their statutory rights. Promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies. Promotion of the necessary European dimensions in higher education, particularly with regards to curricular development, interinstitutional co-operation, mobility schemes and integrated programmes of study, training and research.

La centralità viene posta nella “promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies”⁴⁶, pertanto, sulla base degli accordi raggiunti nell’ambito dello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore, i governi hanno attuato le riforme legislative necessarie.

Le ricerche comparate degli ultimi anni che hanno come oggetto l'analisi dei diversi sistemi europei (Moscati, Regini, Rostan, 2010), come sottolinea Turri, sono volte a “ricondere la riforma degli ordinamenti didattici nazionali nell'ambito della trasformazione del sistema di istruzione terziaria del Processo di Bologna” (Turri, 2011, pag. 14), di qui la necessità di trovare comuni denominatori che sostengano l'internazionalizzazione universitaria e il rispetto dei requisiti condivisi e sottoscritti e consentano di trasformare la conoscenza dei processi valutativi in una “pratica consapevole della valutazione” (Minelli, Rebora, Turri 2012).

Il Sistema di Istruzione Superiore, infatti, non risponde più soltanto ai vincoli legislativi posti a livello locale, ma deve attenersi a linee guida a livello europeo (espresse nella Dichiarazione di Bologna e nel Trattato di Lisbona⁴⁷) che si integrano reciprocamente, l'una nel sistema di insegnamento superiore l'altra nella ricerca, e sono volte a garantire ai propri laureati la spendibilità del titolo di studio oltre i confini nazionali con gradi di qualità accertati e confrontabili⁴⁸.

⁴⁶ Documento integrale available at

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

⁴⁷ La prosecuzione del ciclo della strategia di Lisbona, (terminata nel 2010) è rappresentato dal Nuovo programma “UE 2020”

⁴⁸ Come rilevano Chessa e Vargiu “è noto che i principali momenti di avvio di questo processo sono rappresentati – tanto sul piano politico istituzionale che simbolico – dalla Dichiarazione di Bologna e dal Trattato di Lisbona. La prima interessa soprattutto il sistema di insegnamento superiore in Europa e tende alla sua armonizzazione. Il Trattato di Lisbona, invece, fa riferimento ad ambiti ben più ampi in quanto è volto a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale. Questi obiettivi vengono perseguiti attraverso la produzione di conoscenza. Per questo motivo, il Trattato costituisce un punto di riferimento fondamentale per la ricerca. Come è noto infatti, esso si propone di rendere l'Europa l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo capace di una crescita sostenibile, con più migliore lavoro e una maggiore coesione sociale” (Chessa, Vargiu, 2011, pag.4).

Le tappe salienti di questo processo cui anche l'Italia, gradualmente si è adeguata, con il DM 509/1999 e il successivo DM 270/2004⁴⁹, hanno riguardato la necessità di: “conferire alla costruzione europea una articolazione maggiormente differenziata e completa, rinforzandone in particolare le dimensioni intellettuali, culturali, sociali, scientifiche e tecnologiche. L'Europa della Conoscenza è ormai diffusamente riconosciuta come insostituibile fattore di crescita sociale ed umana e come elemento indispensabile per consolidare ed arricchire la cittadinanza europea, conferendo ai cittadini le competenze necessarie per affrontare le sfide del nuovo millennio insieme alla consapevolezza dei valori condivisi e dell'appartenenza ad uno spazio sociale e culturale comune. L'istruzione e la cooperazione si confermano ulteriormente come strumenti essenziali per lo sviluppo ed il consolidamento di società democratiche, stabili e pacifiche”⁵⁰.

Analogamente, la Dichiarazione della Sorbona del 25 Maggio 1998, aveva posto l'accento “sul ruolo centrale delle Università per lo sviluppo della dimensione culturale europea ed ha individuato nella costruzione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore uno strumento essenziale per favorire la circolazione dei cittadini, la loro occupabilità, lo sviluppo del Continente”⁵¹.

Esprimendo la loro adesione a tali principi, molti Paesi Europei hanno raccolto l'invito ad impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi in essa prefigurati e la direzione assunta dalle numerose riforme dell'istruzione superiore, intraprese nel corso di questi anni in Europa, ha dimostrato la determinazione di diversi Governi di operare concretamente in tal senso. Le Istituzioni di istruzione superiore europee, per parte loro, hanno saputo raccogliere la sfida assumendo un ruolo di primo piano nella

⁴⁹ Decreto Ministeriale 3 novembre 1999, n. 509 - Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei e Decreto Ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 Modifiche al Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei, approvato con Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.

⁵⁰ Cfr. Dichiarazione congiunta dei Ministri Europei dell'Istruzione Superiore Intervenuti al Convegno di Bologna il 19 Giugno 1999.

⁵¹ Cfr. Dichiarazione Ministri Europei dell'Istruzione Superiore Intervenuti a Sorbona, maggio 1998.

costruzione dello spazio europeo dell'istruzione superiore, sulla scorta anche dei principi fondamentali sanciti nel 1988 nella *Magna Charta Universitatum di Bologna*⁵² che hanno portato alla sempre maggiore compatibilità e comparabilità dei sistemi dell'istruzione superiore, con l'obiettivo di accrescere la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore.

Nell'affermare il sostegno ai principi generali enunciati nella Dichiarazione della Sorbona, gli Stati aderenti si sono impegnati “a coordinare le loro politiche per conseguire in tempi brevi, e comunque entro il primo decennio del 2000, gli obiettivi considerati di primaria importanza per l'affermazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore e per la promozione internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore”⁵³ con un approccio condiviso all'Assicurazione della Qualità.

Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (EHEA - European Higher Education Area) si basa su un accordo intergovernativo di collaborazione, formalmente sottoscritto nella Conferenza interministeriale tenuta a Budapest e Vienna nel marzo 2010⁵⁴ e ripreso nelle successive Conferenze dei Ministri dell'Istruzione (Bucharest

⁵² In occasione del 900esimo anniversario dalla fondazione dell'Università di Bologna, nel 1988 è stata redatta la *Magna Charta Universitatum* con la quale vengono enunciati “*i valori di fondo della tradizione universitaria*” e “*vuole incoraggiare il rinsaldarsi dei legami fra le Università europee, ma è aperto, per l'universalità della sua ispirazione, anche all'adesione delle Università extraeuropee*”. Il documento che enuncia i principi fondamentali di libertà di pensiero, di conoscenza, di ricerca e di insegnamento propri di una istituzione universitaria in sintonia con l'evoluzione della società venne siglato per la prima volta il 18 settembre 1988 in Piazza Maggiore da 388 rettori di Atenei europei ed extraeuropei. Ad oggi sono oltre 750 le università di tutto il mondo che hanno sottoscritto il testo.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ As the main objective of the Bologna Process since its inception in 1999, the EHEA was meant to ensure more comparable, compatible and coherent systems of higher education in Europe. Between 1999 - 2010, all the efforts of the Bologna Process members were targeted to creating the European Higher Education Area, that became reality with the Budapest-Vienna Declaration of March, 2010. The next decade will be aimed at consolidating the EHEA and thus the current EHEA permanent website will play a key role in this process of intense internal and external communication.

Communique 2012)⁵⁵, cui qui si richiama ai fini della contestualizzazione dei temi affrontati:

“We welcome the external evaluation of European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) and we encourage quality assurance agencies to apply for registration. (...) We confirm our commitment to maintaining public responsibility for higher education and acknowledge the need to open a dialogue on funding and governance of higher education. We recognise the importance of further developing appropriate funding instruments to pursue our common goals.

Furthermore, we stress the importance of developing more efficient governance and managerial structures at higher education institutions. We commit to supporting the engagement of students and staff in governance structures at all levels and reiterate our commitment to autonomous and accountable higher education institutions that embrace academic freedom.”⁵⁶

Le riforme europee sopra brevemente richiamate e l'implementazione del Processo di Bologna, hanno modificato il volto dell'istruzione superiore in Europa ed attualmente le istituzioni sono compatibili e comparabili.

Il sistema di Assicurazione della Qualità (AQ) ha contribuito a costruire un sistema di fiducia in cui le qualifiche sono riconoscibili oltre confine, si è ampliata la partecipazione degli studenti e degli stakeholder alle scelte strategiche e, in particolare, si sono implementati sistemi interni di AQ che garantiscono la definizione e la valutazione dei cosiddetti *learning outcomes* (*risultati di apprendimento*) – quale compito assegnato al docente nel suo mandato formativo e

⁵⁵ Le dichiarazioni e i Comunicati ufficiali dei Ministri nell'ambito del Bologna Process sono stati: [Comunicato di Bucharest \(2012\)](#), [Dichiarazione di Budapest e Vienna \(2010\)](#), [Comunicato di Leuven \(2009\)](#), [Comunicato di Londra \(2007\)](#), [Comunicato di Bergen \(2005\)](#), [Comunicato di Berlino \(2003\)](#), [Comunicato di Praga \(2001\)](#), [Dichiarazione di Bologna \(1999\)](#), [Dichiarazione della Sorbona \(1998\)](#).

⁵⁶ Cfr. EHEA, Ministerial Conference, Bucharest, (26-27 aprile 2012) Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area Bucharest Communiqué, FINAL VERSION (<http://www.ehea.info/members.aspx>)

nel suo ruolo valutativo (Coggi, 1999)⁵⁷.

Quest'ultimo elemento rappresenta l'aspetto prioritario su cui le associazioni europee per l'accreditamento dei sistemi universitari (EHEA⁵⁸, EUA⁵⁹ e ENQA⁶⁰) - aventi ruolo consultivo - si sono indirizzate chiedendo ai paesi aderenti, di definire per ciascun ciclo di studi superiori, le competenze attese e, appunto, gli specifici *learning outcomes* che rappresentano l'elemento chiave del Quadro Europeo dei Titoli (EQF - European Qualifications Framework).

Dopo la Conferenza Ministeriale di Praga (2001) è diventato sempre più evidente che la struttura su più cicli, introdotta a Bologna, doveva essere supportata da maggiori dettagli sui risultati di ciascun ciclo, se si volevano raggiungere gli obiettivi integrati di trasparenza, riconoscimento dei titoli e mobilità accademica.

Un gruppo informale di specialisti dell'istruzione superiore provenienti da diversi paesi ha definito una serie di descrittori, successivamente denominati “i descrittori di Dublino” (*Dublin descriptors*), che individuano le competenze attese sulle abilità e le competenze richieste per il rilascio di un determinato titolo⁶¹ e qualificano cinque tipologie di competenze, separatamente, per il ciclo breve, per il primo ciclo, per il secondo ciclo, per il terzo ciclo. I risultati generali di un titolo, vale a dire i risultati

⁵⁷ Su questo aspetto scrive Coggi C.(1999): “E' compito del docente chiarire agli studenti le competenze da acquisire nel suo ambito disciplinare, motivandoli e orientandoli; proporre contenuti e strategie per giungervi in modo autentico; tenerli informati dei progressi effettivi, guidarli ad autovalutarsi e a scegliere strategie e stili di apprendimento efficaci. (...) E' altresì compito de docente a scopo anche certificativo, operare bilanci sommativi, confrontare le competenze attese con quelle effettivamente conquistate da ciascuno studente, al termine di un corso o di una parte significativa di esso”. Coggi C., *La valutazione dei risultati dell'apprendimento*, in Gola M.M., Luciano A., (1999), *Insegnare all'università: formazione dei docenti e qualità della didattica*, UTET, Torino (pag. 131).

⁵⁸ Gli Stati membri dell'EHEA sono attualmente 50.

⁵⁹ European University Association (EUA) è l'organizzazione rappresentativa delle Università Nazionali e delle Conferenze dei Rettori di 47 Paesi Europei (<http://www.eua.be/>)

⁶⁰ L'ANVUR ha ottenuto il riconoscimento di *Affiliate member* da ENQA nell'ottobre del 2013 (Full member a seguito del riconoscimento delle attività in loco dell'ANVUR dal 2014)

⁶¹ I modi in cui i risultati dell'apprendimento possono essere classificati e specificati sono diversi. Tradizionalmente l'istruzione superiore è relativamente esplicita riguardo ai risultati attesi in termini di conoscenze o almeno riguardo alle conoscenze incluse nel curriculum.

dell'apprendimento comuni a tutti i laureati di un certo tipo, possono essere espressi da un “descrittore del titolo”.

I descrittori del Quadro Europeo dei Titoli devono essere di tipo generale: essi devono non solo essere applicabili ad una vasta gamma di discipline e profili, ma devono anche tener conto, per quanto possibile, delle molteplici articolazioni possibili nei vari Quadri Nazionali dei Titoli (*National Qualifications Frameworks* o NQF)⁶²:

Knowledge and Understanding (Conoscenza e capacità di comprensione)

Applying knowledge and under standing (Capacità di applicare conoscenza e comprensione)

Making judgements (Autonomia di giudizio)

Communication skills (Abilità comunicative)

Learning skills (Capacità di apprendimento)

Essi offrono definizioni generali delle aspettative di apprendimento e di capacità per ciascuno dei titoli conclusivi di ciascun ciclo di “Bologna”. Non vanno intesi come prescrizioni; non rappresentano soglie o requisiti minimi e non sono esaustivi; possono essere sostituiti da caratteristiche simili o equivalenti.

⁶² Fonte QTI – Quadro dei titoli Italiani (<http://www.quadrodeititoli.it/siti.aspx?IDL=1>): 1. *Knowledge and Understanding* (Conoscenza e capacità di comprensione) Laurea: dimostrare di avere conoscenze e capacità di comprensione in un campo di studi di un livello post secondario, anche di alcuni temi d'A.V.A. nguardia nel proprio campo di studio, con il supporto di libri di testo A.V.A. nzati; Laurea Magistrale: dimostrare conoscenze e capacità di comprensione che estendono e/o rafforzano quelle tipicamente associate al primo ciclo e consentono di elaborare e/o applicare idee originali, spesso in un contesto di ricerca. 2. *Applying knowledge and under standing* (Capacità di applicare conoscenza e comprensione) Laurea: essere capaci di applicare le loro conoscenze e capacità di comprensione in maniera da dimostrare un approccio professionale al loro lavoro, e possedere competenze adeguate sia per ideare e sostenere argomentazioni che per risolvere problemi nel proprio campo di studi; Laurea Magistrale: risolvere problemi in ambiti nuovi o non familiari, inseriti in contesti più ampi (o interdisciplinari) connessi al loro settore di studio. 3. *Making judgements* (Autonomia di giudizio): Laurea: raccogliere ed interpretare i dati utili a determinare giudizi autonomi, inclusa lariflessione su temi sociali, scientifici o etici ad essi connessi; Laurea Magistrale: integrare le conoscenze e gestire la complessità, e formulare giudizi anche sulla base di informazioni limitate o incomplete, includendo la riflessione sulle responsabilità sociali ed etiche collegate all'applicazione delle loro conoscenze e giudizi. 4. *Communication skills* (Abilità comunicative) Laurea: comunicare informazioni, idee, problemi e soluzioni a interlocutori specialisti e non specialisti; Laurea Magistrale: comunicare le loro conclusioni e conoscenze e la ratio ad esse sottesa, a interlocutori specialisti e non specialisti. 5. *Learning skills* (Capacità di apprendimento) Laurea: sviluppare le competenze necessarie per intraprendere studi successivi con un alto grado di autonomia; Laurea Magistrale: studiare in un modo auto-gestito o autonomo.

I descrittori mirano a identificare la natura del titolo nel suo complesso, essi non hanno carattere disciplinare e non sono circoscritti in determinate aree accademiche o professionali.⁶³

⁶³ Cfr. *A framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Bologna Working Group on Qualification Frameworks, Ministry of Science, Technology and Innovation, February 2005. Più recentemente è stato prodotto anche un descrittore per il ciclo corto (interno o legato al primo ciclo), secondo lo schema generale dei cicli. Questi descrittori sono stati riconosciuti utili dalla maggior parte delle Agenzie Europee per la Qualità ed applicate di conseguenza negli schemi di accreditamento dei corsi di studio universitari. I titoli finali di istruzione superiore di ciclo corto (interno o collegato al primo ciclo) possono essere conferiti a studenti che: abbiano dimostrato conoscenze e capacità di comprensione in un campo di studi di livello post secondario caratterizzato dall'uso di libri di testo avanzati; tale conoscenza fornisce basi per un settore lavorativo o professionale, per la crescita personale e per studi ulteriori che consentano di completare un primo ciclo; siano capaci di applicare le loro conoscenze e capacità di comprensione in contesti lavorativi; possiedano l'abilità di reperire e usare dati per formulare risposte a problemi ben definiti di tipo concreto o astratto; siano in grado di comunicare in merito a comprensione, abilità e attività con i propri pari, con i superiori e con i clienti; possiedano la capacità di intraprendere studi più avanzati con una certa autonomia. I titoli finali di primo ciclo possono essere conferiti a studenti che:

- abbiano dimostrato conoscenze e capacità di comprensione in un campo di studi ad un livello che, fondato su adeguate basi di istruzione secondaria, sia caratterizzato dall'uso di libri di testo avanzati e includa anche la conoscenza di alcuni temi d'avanguardia nel proprio campo di studi;

- siano capaci di applicare le loro conoscenze e capacità di comprensione in maniera da dimostrare un approccio professionale al loro lavoro, e possiedano competenze -adeguate sia per ideare e sostenere argomentazioni che per risolvere problemi nel proprio campo di studi;

- abbiano la capacità di raccogliere ed interpretare i dati (normalmente all'interno del proprio campo di studio) ritenuti utili a trarre proprie conclusioni, inclusa la riflessione su temi sociali, scientifici o etici ad essi connessi;

- sappiano comunicare informazioni, idee, problemi e soluzioni a interlocutori specialisti e non specialisti; abbiano sviluppato quelle capacità di apprendimento che sono loro necessarie per intraprendere studi successivi con un alto grado di autonomia.

I titoli finali di **secondo ciclo** possono essere conferiti a studenti che:

- abbiano dimostrato conoscenze e capacità di comprensione che estendono e/o rafforzano quelle tipicamente associate al primo ciclo e consentono di elaborare e/o applicare idee originali, spesso in un contesto di ricerca;

- siano capaci di applicare le loro conoscenze, capacità di comprensione e abilità nel risolvere problemi a tematiche nuove o non familiari, inserite in contesti più ampi (o interdisciplinari) connessi al proprio settore di studio;

- abbiano la capacità di integrare le conoscenze e gestire la complessità, e di trarre proprie conclusioni anche sulla base di informazioni limitate o incomplete, includendo la riflessione sulle responsabilità sociali ed etiche collegate all'applicazione delle loro conoscenze e giudizi;

- sappiano comunicare in modo chiaro e privo di ambiguità le loro conclusioni, nonché le conoscenze e la ratio ad esse sottese, a interlocutori specialisti e non specialisti,

- abbiano sviluppato quelle capacità di apprendimento che consentano loro di continuare a studiare per lo più in modo auto-diretto o autonomo.

I titoli finali di **terzo ciclo** possono essere conferiti a studenti che:

- abbiano dimostrato sistematica comprensione di un settore di studio e padronanza del metodo di ricerca ad esso associati;

- abbiano dimostrato capacità di concepire, progettare, realizzare e adattare un processo di ricerca con la probabilità richiesta allo studioso;

- siano capaci di analisi e valutazioni critiche, nonché della sintesi di idee nuove e complesse;

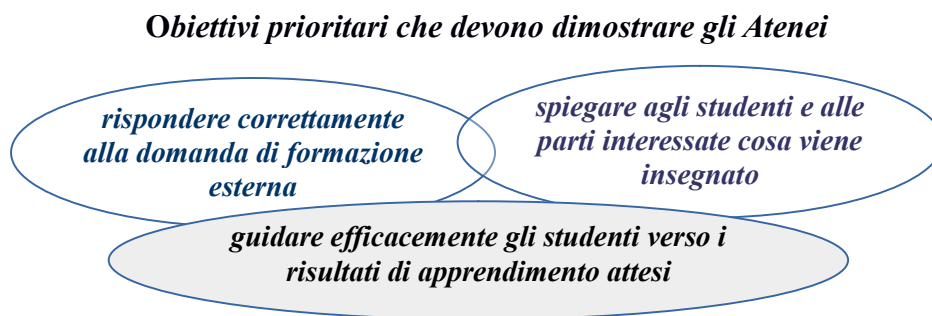
In questa chiave di lettura, l'attività di progettazione dei corsi di studio si deve basare su:

i risultati di apprendimento attesi piuttosto che sugli input disciplinari;

i risultati di apprendimento intesi anche come abilità e non solo come conoscenze;

i tempi di apprendimento (crediti) piuttosto che le ore di insegnamento⁶⁴

gli obiettivi formativi dei singoli insegnamenti (che verranno definiti in fase di Offerta Formativa Off.F) dovranno essere coerenti e compresi negli obiettivi specifici dei CdS⁶⁵:



Gli Standard definiti da ENQA⁶⁶ riguardano:

(a) l'assicurazione interna della qualità delle istituzioni di istruzione superiore (*Part 1: Standards and guidelines for internal quality assurance*)

(b) l'assicurazione esterna della qualità dell'istruzione superiore (*Part 2: Standards and guidelines for external quality assurance*)

- sappiano comunicare con i loro pari, con la più ampia comunità degli studiosi e con la società in generale nelle materie di loro competenza;

- siano capaci di promuovere, in contesti accademici e professionali, un avanzamento tecnologico, sociale o culturale nella società basata sulla conoscenza.

⁶⁴ Fonte CRUI, Guida pratica alla progettazione di un Corso di Studio ai sensi del D.M. 270/04 – Roma, Ottobre 2009

⁶⁵ Il documento ANVUR in cui vengono espresse le finalità del Corso di Studi è la SUA/CdS

⁶⁶ ENQA, (2015). The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Approved by the Ministerial Conference in May 2015 by European (<http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>)

(c) l'assicurazione della qualità delle agenzie di assicurazione esterna (*Part 3: Standards and guidelines for quality assurance agencies*)⁶⁷

e hanno lo scopo di fornire una guida e un supporto alle istituzioni universitarie nella impostazione dei loro sistemi di assicurazione della qualità al fine di condividere un quadro comune di riferimento che possa essere adottato dalle Agenzie di Assicurazione della Qualità e di accreditamento.

Mentre il punto (a) è una azione di sistema, le restanti vanno interpretate come linee guida per la conduzione del CdS e per fare ciò, le Università devono adottare sistemi di AQ che, ispirati ai requisiti, sono volti a

- assicurare la presenza di funzioni
- assicurare la presenza di risorse
- assicurare le caratteristiche del prodotto formativo.

ENQA ritiene infatti che il modo più credibile affinché una istituzione mantenga la fiducia degli studenti e degli stakeholder, sia di mettere in atto misure di assicurazione interna della qualità (Quality Assurance) che garantisca che i corsi sono adeguatamente progettati, monitorati e riesaminati.

L'Università nel suo confronto con il mondo esterno è messa nella condizione di esporre tutti gli elementi che caratterizzano il percorso formativo dichiarando:

- obiettivi e criteri di progettazione
- metodi didattici
- requisiti e competenze dei docenti
- requisiti in ingresso per gli studenti
- struttura, strumenti, risorse a disposizione del CdS e degli studenti
- organizzazione e responsabilità' del CdS
- risultati della formazione in termini di apprendimento e di efficacia nel mondo del lavoro.

⁶⁷ Ai fini del presente lavoro, sono centrali i riferimenti alle Parti 1 e 2 degli Standard Guide Lines citati.

Su questi processi, progettazione, erogazione, monitoraggio, riesame⁶⁸ sono stati impostati sistemi che sono stati sperimentati in Italia dalla fine degli anni 90⁶⁹.

A livello di indicazioni, le Standards and Guidelines non prescrivono come i processi di AQ debbano essere implementati⁷⁰ bensì, per l'appunto, forniscono standard di riferimento, una cornice entro cui gli Atenei si devono muovere sia a livello di istituzione sia di percorsi formativi e sinteticamente di seguito richiamati⁷¹:

⁶⁸ Il termine *riesame* si riferisce a quanto previsto dalla Norma UNI EN ISO 9001:2008 e va inteso come *un processo programmato e periodico attraverso il quale l'organizzazione (nel nostro caso il CdS) valuta l'idoneità, l'adeguatezza, e l'efficacia della propria azione a perseguire gli obiettivi stabiliti e mettere in atto le opportune azioni di miglioramento (già esperienza Campus ONE)*

⁶⁹ Modelli CRUI-CampusOne e accreditamenti regionali, (specifici accreditamenti europei per alcune Facoltà, es. Ingegneria (Cfr. Quality Assurance in Engineering Education on a National and European Scale, Muzio M. Gola, E4 – Enhancing Engineering Education in Europe, Villa Vigoni, march 13 – 14 2003 <http://www.swas.polito.it/library/downloadfile.asp?id=14093>.

⁷⁰ *The ESG are not standards for quality, nor do they prescribe how the quality assurance processes are implemented, but they provide guidance, covering the areas which are vital for successful quality provision and learning environments in higher education. The ESG should be considered in a broader context that also includes qualifications frameworks.* ENQA, (2015). *The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Approved by the Ministerial Conference in May (p.4).

⁷¹ *Ibidem* (p. 8 e ss) 1.1 Policy for quality assurance: Institutions should have a policy for quality assurance that is made public and forms part of their strategic management. Internal stakeholders should develop and implement this policy through appropriate structures and processes, while involving external stakeholders. 1.2 Design and approval of programmes: Institutions should have processes for the design and approval of their programmes. The programmes should be designed so that they meet the objectives set for them, including the intended learning outcomes. The qualification resulting from a programme should be clearly specified and communicated, and refer to the correct level of the national qualifications framework for higher education and, consequently, to the Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. 1.3 Student-centred learning, teaching and assessment Institutions should ensure that the programmes are delivered in a way that encourages students to take an active role in creating the learning process, and that the assessment of students reflects this approach. 1.4 Student admission, progression, recognition and certification: Institutions should consistently apply pre-defined and published regulations covering all phases of the student “life cycle”, e.g. student admission, progression, recognition and certification.. 1.5 Teaching staff: Institutions should assure themselves of the competence of their teachers. They should apply fair and transparent processes for the recruitment and development of the staff. 1.6 Learning resources and student support: Institutions should have appropriate funding for learning and teaching activities and ensure that adequate and readily accessible learning resources and student support are provided. 1.7 Information management: Institutions should ensure that they collect, analyse and use relevant information for the effective management of their programmes and other activities. 1.8 Public information: Institutions should publish information about their activities, including programmes, which is clear, accurate, objective, up-to date and readily accessible. Institutions should monitor and periodically review their programmes to ensure that they achieve the objectives set for them and respond to the needs of students and society. These reviews should lead to continuous improvement of the programme. Any action planned or taken as a result should be communicated to all those concerned. 1.10 Cyclical external quality assurance: Institutions should undergo external quality assurance in line with the ESG on a cyclical basis.

- *Policy for quality assurance,*⁷²
- *Design and approval of programmes*
- *Student-centred learning, teaching and assessment*
- *Student admission, progression, recognition and certification*
- *Teaching staff*
- *Learning resources and student support*
- *Information management*
- *Public information*
- *On-going monitoring and periodic review of programmes*
- *Cyclical external quality assurance*

La Dichiarazione di Bologna ha posto la centralità nella *promotion of European co-operation in quality assurance with a view to developing comparable criteria and methodologies*⁷³, pertanto, sulla “base degli accordi raggiunti nell’ambito dello Spazio Europeo dell’Istruzione Superiore i governi hanno attuato le riforme legislative necessarie”⁷⁴.

3. Qualità, Assicurazione di Qualità (AQ) e Valutazione nel sistema universitario

Accanto ai presupposti legislativi e al frame europeo che sottendono al Sistema di AQ nazionale, un richiamo fondamentale per inquadrare le riflessioni oggetto di questo studio, va attribuito al contributo degli autori sul ruolo della valutazione nel sistema universitario, (Rebora, 2009, Reale, Marin, 2013, Turri 2010, Vagnoni 2007, 2010) da cui emerge che i temi del governo delle università e della valutazione siano

⁷² Processi e politiche rappresentano i pilastri (*pillars*) del ciclo di miglioramento continuo e di accountability dell'istituzione

⁷³ http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

⁷⁴ Per una lettura di approfondimento e una specifica analisi e Selezione di documenti delle Istituzioni dell’Unione Europea si veda Finocchietti C., Foroni M., Palla P.G, Sticchi Damiani M.,(a cura di) (2013), *Lo spazio europeo dell’istruzione superiore. Verso il 2020*. CIMEA Universitas Quaderni (27),AsRui, Roma

strettamente correlati, in quanto “entrambi rimandano al ruolo istituzionale delle università, dove per istituzionale si intende: rendere compatibili e unitariamente sensati modelli normativi di ruolo e di organizzazione, definire e governare i rapporti con il resto del sistema sociale a livello locale, nazionale e internazionale”⁷⁵.

In Italia, come in Europa, le riforme sono state orientate nella direzione di consentire una maggiore autonomia finanziaria e gestionale e introdurre sistemi di valutazione e di reporting, collegati ad una politica di incentivazione finanziaria.

Parlare di *valutazione* nel sistema universitario con riferimento all'Italia, presuppone di considerare da un lato il processo di autonomia e dall'altro i vincoli europei in cui il sistema è collocato e, al contempo, occorre anche circoscrivere l'ambito in cui, in questa sede si affronta il tema della valutazione, giacché, come molti autori hanno rilevato la specificità del settore comporta problemi peculiari nella valutazione delle attività universitarie (Vittadini 2004, p.2) che richiedono di essere affrontati a partire dalle finalità per le quali il processo viene posto in essere (Broglia, 2009).

Quindi per esaminare il concetto di valutazione in questo contesto è necessario:

- a) correlarla alla natura dei diversi bisogni che provengono dall'interno e dall'esterno
- b) considerare gli ambiti di misurazione delle performance che intendiamo indagare (che possono essere riferiti alla dimensioni *core* degli atenei, Didattica e Ricerca, piuttosto che le dimensioni amministrative e gestionali)
- c) stabilire il punto di vista della valutazione (parti interessate).

Scrivendo Broglia, “la valutazione è da un lato influenzata dalle finalità cognitive del destinatario delle informazioni e d'altra parte, inscindibilmente contestualizzata in un sistema istituzionale, nel cui complesso solo può essere correttamente interpretata. (...) In tal senso la valutazione dell'università è da considerarsi quale sistema integrato” (Broglia 2009, p. 546).

Per questo motivo, si è cercato di presentare di seguito, collocandoli per quanto

⁷⁵ Cfr. Palumbo M., Pennisi C.,(2011) *Le ragioni delle regole per la valutazione dell'Università: per una etica della pratica accademica*, in Studi di Sociologia, n° 1, Vita e Pensiero (pag.35-50).

possibile in un excursus storico e interpretativo, i diversi modelli di valutazione che sono stati sviluppati a livello nazionale, identificandone i passaggi fino al modello attuale, specificando anche l'utilizzo dei termini cui il processo di valutazione rimanda (in particolare qualità e accreditamento).

I primi modelli di valutazione applicati a livello nazionale, qui considerati, CRUI/CampusONE e CNVS, pongono entrambi al centro il Corso di Studio (CdS) e presuppongono una accezione di *valutazione* intesa quale:

a) “processo dinamico, volto ad identificare punti di forza e di debolezza del processo formativo allo scopo di formulare suggerimenti e proposte per superare le eventuali criticità e migliorare i risultati, e quindi da intendersi come qualcosa che deve investire l’insieme complesso di attività che lo compongono (definizione degli obiettivi di apprendimento, progettazione del percorso formativo, individuazione delle risorse necessarie, erogazione, valutazione dei risultati) che costituiscono una garanzia dell'affidabilità del prodotto finale” (Mirandola R., Squarzoni A, Stefani E., Tronci M., 2003, p.15).

b) “attività cognitiva di un programma/intervento⁷⁶ che: - permette di formulare un giudizio sul Corso di Studio, viene condotta seguendo procedure chiare ed esplicite, e ha l’intenzione di produrre effetti sul Corso di Studio”.

Senza addentrarci, in questa sede sui concetti di valutazione esterna e interna, formativa e sommativa (che pure sono centrali riferendosi alla valutazione del formazione universitaria), preme evidenziare come il processo di valutazione, che contempla anche un' attività di autovalutazione, sia indirizzato ad un assessment esterno di accreditamento⁷⁷ (dichiarazione che una soglia di qualità - obiettivi formativi, processi, risultati, organizzazione, servizi ecc. del Corso di Studio - è stata

⁷⁶ Cfr. MIUR-CNVS - Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2004), *Modello informativo per l'accREDITamento dei Corsi di Studio* - Rapporto finale del gruppo di ricerca “Valutazione della didattica e accREDITamento”, RdR 1/04 (p.11)

⁷⁷ Sull'attività di accreditamento iniziale e periodico dei CdS si veda il paragrafo successivo.

superata), che prevede la conformità a standard qualitativi predefiniti, precisi indicatori, stabiliti da un ente esterno all'ateneo.

Inoltre, in virtù del principio di accountability⁷⁸ che caratterizza anche le Università, queste ultime devono rendere conto del raggiungimento dei risultati alla collettività tutta, trattandosi di utilizzatori di risorse collettive.

Le prime esperienze di valutazione formale di attività universitarie in Italia risalgono all'inizio degli anni '90 con la Legge 168/1989 e il conseguente riconoscimento e rafforzamento dell'autonomia universitaria⁷⁹, che nel decennio successivo, con fasi alterne, culminarono nella Riforma del 1999 (Legge 509/99). Essa assume forte valenza per i temi trattati in quanto, con l'istituzione dei nuovi organi di valutazione⁸⁰, ha posto le basi del modello di valutazione nazionale attuale, risultato di un processo interpretativo delle Linee Guida Europee⁸¹ (Poggi, 2012) che, seppur da più parti contrastato⁸², rappresenta il tentativo fornire strumenti e linee guida agli Atenei, affinché le pratiche di valutazione vengano inserite quale elemento di input

⁷⁸ Sul concetto di *accountability* delle istituzioni universitarie si rimanda al paragrafo. 1.6 Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review.

⁷⁹ Per un rapido excursus storico sullo sviluppo dei sistemi di valutazione delle università italiana negli ultimi 20 anni si veda Rebora G., Turri M., *Critical factors in the use of evaluation in Italian Universities*, in *High Education* (2011) 61:531.544.

⁸⁰ La Legge 537/1993, istituì nelle Università i Nuclei di Valutazione Interna e l'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (ONVSU). Quest'ultimo fu soppresso con la Legge 19 ottobre 1999, n. 370, che istituì il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, (CNVSU) quale organo consultivo del MIUR, di cui D.M 178 del 4 aprile 2000 ne disciplina il funzionamento. Quest'ultimo, a sua volta soppresso con la L.24 novembre 2006, n. 286 e dell'operatività dell'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)

⁸¹ Queste considerazioni, assumono ancor più valore se contestualizzate in un'ottica più ampia, che riconosce che *il sistema dell'istruzione superiore non risponde più soltanto ai vincoli legislativi posti a livello locale, ma deve attenersi a linee guida a livello europeo (processo di Bologna e Strategia di Lisbona) per garantire ai propri laureati la spendibilità del titolo di studio oltre i confini nazionali con gradi di qualità accertati e confrontabili (...) per cui si auspicava un ripensamento del ruolo dei Governi nel loro rapporto con le Università. Questi, infatti, avrebbero dovuto potenziare ed incentivare il settore dell'istruzione superiore, concentrandosi su un ruolo di supervisione, piuttosto che di regolamentazione* in Poggi A., (2012) *Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europeo*, in *Revista catalana de dret públic*, núm. 44,. 27-65

⁸² Il dibattito è aperto con contributi e riflessioni critiche sul sistema avviato da Anvur in particolare per quanto attiene al sistema di valutazione della Ricerca, e sul ruolo stesso dell'Agenzia, allargando la dimensione del dibattito. Solo per citarne alcune in questa sede: F. Sylos Labini, *Chi valuta i valutatori?* (aprile 2012); A. Schiesaro, *Anvur ha i suoi difetti* e A. Massarenti, *Ma il principio è da salvare*, (Sole 24 ore, Settembre 2012).

delle strategie dell'Università, in modo tale che le proposte per la valutazione debbano collegarsi necessariamente a una prospettiva di governance del sistema, (Rebora 2012) e superino la prassi tradizionale “command and control” (Capano, 2007).

Le modifiche introdotte al sistema di valutazione con la L.240/2010, vanno lette nel connubio prodotto con il D.Lgs. n. 150/2009, che rivede il regime dei controlli interni influenzando sullo specifico ambito delle università (Natalini 2011)⁸³ e nei successivi provvedimenti attuativi della stessa L.240, in particolare il D.Lgs. 19/2012⁸⁴ che accoglie la raccomandazione principale della legge, ovvero di prevedere per le Università una duplice valutazione interna ed esterna.

Il modello di valutazione conferma quanto già presente nell'ordinamento che, già a partire dagli anni '90, aveva previsto organi di valutazione interna e che, con l'applicazione del Decreto sopra citato, introduce il secondo elemento, l'Agenzia di valutazione, come un apparato apposito che accresce la capacità di valutazione di incidere sull'organizzazione e sul funzionamento degli Atenei (Barbati, 2012).

Se, avendo come riferimento i capisaldi normativi richiamati, riflettiamo sul modello di valutazione attuale, per quanto attiene la didattica, esso guarda alle esperienze precedenti ed in particolare al modello CRUI/CampusOne su cui la maggior parte degli Atenei italiani si sono misurati sperimentalmente.

Da allora si sono diffuse pratiche di assicurazione della qualità secondo procedure ormai sempre più consolidate e condivise (esperienze di accreditamenti regionali, ad esempio) che hanno rappresentato punti di riferimento per l'attuale sistema non solo in termini di AQ della didattica, ma hanno fornito alcune linee guida e fissato precisi

⁸³ L'analisi delle relazioni tra le disposizioni legislative richiamate viene ripresa successivamente con riferimento al tema della Valutazione delle performance (rif. Cap.2).

⁸⁴ Che recepisce a sua volta il documento ENQA - *Standard and Guidelines for Quality Assurance in European Higher Education Area*, e la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio [Proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore (2006/143/CE) del 15 febbraio 2006].

obiettivi per l'intero assetto degli ordinamenti, (con alcuni requisiti più stringenti rispetto ai minimi ministeriali).

I processi di controllo e gestione della qualità hanno via via occupato uno spazio sempre più rilevante all'interno della vita universitaria richiedendo, da parte degli Organi di governo degli Atenei, lo sviluppo di politiche dirigenziali di tipo manageriali ("top-down") e da parte del corpo accademico e degli studenti un coinvolgimento diretto indispensabile alla diffusione della cultura della qualità ("bottom-up").

Le politiche devono essere accompagnate da risorse economiche ed umane adeguate, sia per l'avviamento sia per il mantenimento delle attività, sia per promuovere iniziative e assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori del processo: docenti, personale TA e studenti. Sostegno decisionale, risorse e partecipazione attiva sono state, nel corso degli anni, le condizioni indispensabili perché si diffondesse una vera cultura della qualità e si avviasse un ciclo virtuoso verso il miglioramento.

Da un lato deve esistere una valutazione esterna, autorevole e distinta dall'istituzione e dagli stakeholder, preposta al controllo che quanto dichiarato corrisponda al vero, dall'altro "deve operare una valutazione interna/autovalutazione che mira al coinvolgimento e al miglioramento continuo di processi e risultati"(Battistelli, 2006 p.144) anche con strumenti di incentivazione.

La funzione di garanzia (esterna) precedentemente richiamata, riguarda innanzitutto il vaglio delle strutture e dei corsi, applicando una logica di accreditamento conforme alle prassi internazionali basata sulla verifica ex-ante del possesso di requisiti sostanziali (Rebora 2012) cui si ricollegano le conseguenze premianti o penalizzanti. Si cerca generalmente di associare ad esiti che non si esauriscano a fronte di soli indicatori di risultato, ma richiedano specifici risultati di processo⁸⁵: "the term

⁸⁵ Quali ad esempio progettazione e di erogazione del piano formativo, esigenze di formazione in relazione alla richiesta dei ruoli professionali, i contenuti insegnamento, i metodi di verifica dell'apprendimento e accertamento delle conoscenze, le risorse a disposizione, le analisi dei dati/ fattori organizzativi e strutturali.

‘quality assurance’ is used in this document to describe all activities within the continuous improvement cycle (i.e. assurance and enhancement activities)” (ESG, pag. 5)⁸⁶.

Due sono le prospettive dell'Assicurazione della Qualità:

il *punto di vista interno*, volto a garantire l'insieme delle azioni pianificate e sistematiche necessarie a fornire adeguata fiducia che il prodotto o servizio possieda le proprietà attese, sia esente da difetti e sia capace di eseguire i compiti previsti, ossia che i *processi* per la formazione e per la ricerca siano nel loro insieme efficaci ai fini stabiliti;

il *punto di vista esterno*, (accreditamento), ossia il processo attraverso il quale una parte terza (agenzia o altra organizzazione) valuta e riconosce che una istituzione corrisponde a standard predefiniti, al raggiungimento della soglia minima stabilità e, nel caso degli Atenei, all’uso responsabile ed affidabile delle risorse pubbliche.

La valutazione esterna, nel mondo accademico non può che avere le caratteristiche di una *peer review*, che, in quanto soggetto terzo si inserisce nel percorso di crescita dell'Ateneo, al fine di contenere il rischio di autoreferenzialità (Broglia, Mion, 2009)⁸⁷.

⁸⁶ The ESG are based on the following four principles for quality assurance in the EHEA:
- Higher education institutions have primary responsibility for the quality of their provision and its assurance;
- Quality assurance responds to the diversity of higher education systems, institutions, programmes and students;
- Quality assurance supports the development of a quality culture;
- Quality assurance takes into account the needs and expectations of students, all other stakeholders and society.

Cfr ENQA, (2015). The Standards and Guidelines for - Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) (p.6)

⁸⁷ E ancora rileva Broglia: “diversamente, l'implementazione di sistemi di valutazione in una realtà in cui non sia maturata alcuna esperienza di autovalutazione può comprensibilmente scatenare ragioni di diffidenza e rifiuto che rischiano di far percepire un'occasione di crescita e miglioramento come mero adempimento formale ad un obbligo normativo al quale non è possibile sottrarsi cioè l'ennesima compilazione di moduli” (Broglia, Mion, op. cit., p.545)

3. 1 I paradigmi di riferimento nazionali

Nel panorama nazionale, come si è accennato, i primi sistemi per la messa in qualità dei Corsi di Studio ispirati ai presupposti teorici sopra richiamati, sono stati introdotti circa 15 anni fa, con la partecipazione “volontaria” di alcuni corsi di studio ai progetti, *CampusOne*⁸⁸ e *Campus-like*⁸⁹, prima esperienza nazionale a supporto dell'applicazione della Riforma Didattica (DM 509/1999) dei corsi di studio (passaggio al 3+2) che prevedeva, tra le diverse azioni anche l'avvio di processi di autovalutazione e valutazione dei Corsi.

Nel quadro di questi progetti sono state svolte attività di supporto che hanno previsto corsi di formazione per il personale tecnico amministrativo e docente, e lo sviluppo di piattaforme informatizzate in particolare per il monitoraggio della carriera degli studenti e sono state introdotte attività di autovalutazione formalizzate nel Rapporto di Autovalutazione (RAV)⁹⁰ valutato e discusso nel quadro delle visite di audit esterno.

⁸⁸ La CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) ha promosso dal novembre 2001 un progetto, denominato CampusOne, atto a sostenere le Università nel loro percorso di attuazione della Riforma didattica (Decreto Ministeriale 509/99). Il progetto, di durata triennale (2001/2004) e approvato dal Consiglio dei Ministri con un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ("Modalità di utilizzo del fondo costituito dai proventi derivanti dalle licenze UMTS di cui all' art. 103 della Legge 23 dicembre 2000 n.388"), prevede un cofinanziamento complessivo di € 103.291.379,82 per la realizzazione di azioni rivolte agli Atenei (nella misura rispettivamente del 75% per gli Atenei del Mezzogiorno che non hanno beneficiato di Campus e del 45% per gli altri). . Si rimanda agli Atti del 1° Convegno CampusONE: Alfonsi C.R., (2002) (a cura di), *Nuova università al lavoro. Atti del Convegno CampusOne*, Roma, 10 aprile 2002, Fondazione CRUI, Roma e <http://www.fondazionecruai.it/pubblicazioni/Documents/valutazione/AQ%20CdS%20universitari%20-%20il%20modello%20CRUI.pdf>

⁸⁹ Nell'ultimo decennio come molte altre università italiane anche l'Università degli Studi di Torino ha inserito la qualità tra i suoi obiettivi strategici. In particolare in dall'a.a. 2002/03 al 2005/06 sono stati accreditati dalla CRUI, su base volontaria, i seguenti corsi all'interno del progetto *Campus Like*: Corso di Laurea in Agricoltura biologica, Corso di Laurea in Chimica, Corso di Laurea in Difesa del suolo e manutenzione idraulico-forestale del territorio, Corso di Laurea in Multidams, Corso di Laurea in Produzioni animali, gestione e conservazione della fauna, Corso di Laurea in Scienze della Comunicazione, Corso di Laurea in Scienze biologiche, Corso di Laurea in Scienze e tecniche psicologiche dello sviluppo e dell'educazione, Corso di Laurea in Scienze e Tecnologie Chimiche per l'industria e l'ambiente, Corso di Laurea in Viticoltura ed Enologia.

⁹⁰ Per un approfondimento sulle caratteristiche del processo di autovalutazione del modello CRUI e sulla stesura dei rispettivi rapporti e documenti, si rimanda a Squarzon A, (2011). *Guida alla compilazione del rapporto di autovalutazione associato al modello CRUI per l'AQ dei CDS Universitari*, Fondazione CRUI, Roma, ove “si propone uno schema di Rapporto di Autovalutazione (RAV) che fornisce le indicazioni essenziali per la sua compilazione da parte dei CdS. A questo proposito val la pena ricordare che il *Modello CRUI per*

Contemporaneamente, si sono attivati in diverse regioni, bandi per l'attuazione ed il finanziamento delle azioni oggetto di contributi comunitari su Fondi FSE⁹¹, per il Rafforzamento delle lauree professionalizzanti di 1° livello il cui finanziamento era subordinato all'accREDITAMENTO⁹² della qualità dei corsi di studio⁹³.

Il modello di accREDITAMENTO dei corsi di Laurea della Regione Piemonte, qui richiamato, oltre ad essere estremamente articolato e strutturato, ha rappresentato di fatto uno dei modelli, insieme al Modello MIUR-CNVS RdR 01/2004⁹⁴ cui il sistema di accREDITAMENTO ministeriale guarda e si ispira (il modello attuale è per altro stato impostato coinvolgendo nel gruppo di lavoro anche docenti che avevano lavorato ai progetti precedenti).

Il manuale operativo⁹⁵, che faceva riferimento a documenti nazionali ed internazionali⁹⁶ in tema di accREDITAMENTO nell'istruzione superiore, si riferiva

L'Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio universitari assume che la gestione dei processi associati ai requisiti per la qualità sia sempre nella responsabilità dei CdS" (p.3).

⁹¹ Le Direttive regionali disciplinavano, ai sensi degli articoli 13 e 18 della L.R. 13/4/95 n. 63, l'attuazione ed il finanziamento delle azioni oggetto di contributi comunitari, nazionali e regionali, secondo le modalità previste dal Programma Operativo per l'obiettivo 3 ex reg. CEE 1260/99 approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C (2000) 2068 del 21/9/2000.

⁹² "L'accREDITAMENTO" - si configura come - "un atto con cui l'amministrazione pubblica competente riconosce ad un organismo la possibilità di proporre e realizzare interventi di formazione - orientamento finanziati con risorse pubbliche".

⁹³ Per la strutturazione del modello di accREDITAMENTO regionale qui richiamato, i riferimenti nazionali per la valutazione di Corsi di Laurea universitari sono stati:

- DM 166 del 15.6.2001, così come modificato dall' Accordo Stato Regioni sull'AccREDITAMENTO delle sedi formative del 1° agosto 2002

- NORMA "ISO 9001:2000 "Sistemi di Gestione per la Qualità – Requisiti"

- "Modello Informativo per la Gestione in Qualità", MIUR-CNVSU del 2001

- "Modello per l'autovalutazione e la valutazione dei Corsi di Studio" Campus One-CRUI del 2002 .

Inoltre sono stati considerati i più consolidati: riferimenti internazionali, in particolare Europei: QAA, Handbook for academic Review, Quality Assurance Agency for Higher Education, 2000, VSNU. Quality Assessment Made to Measure, Protocol for the External Assessment of Educational Programmes 2000-2005, July 1999.

⁹⁴ MIUR-CNVS - Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2004), *Modello informativo per l'accREDITAMENTO dei Corsi di Studio*-Rapporto finale del gruppo di ricerca "Valutazione della didattica e accREDITAMENTO", RdR 1/04. (http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11141)

⁹⁵ Delibera n. 74 -10240 del 1 agosto 2003 (approvato dal Comitato guida per la qualità in data 14-10-03). *Disposizioni generali per l'AccREDITAMENTO delle Sedi Operative di Formazione Professionale e Orientamento. Manuale Operativo per l'AccREDITAMENTO regionale delle sedi operative di formazione - Tipologia Lauree – Regione Piemonte – DIREZIONE REGIONALE FORMAZIONE PROFESSIONALE – LAVORO SETTORE STANDARD FORMATIVI – QUALITÀ E ORIENTAMENTO PROFESSIONALE*

essenzialmente ai processi per le attività fondamentali da sviluppare a livello del singolo corso di laurea: fabbisogni e obiettivi, percorso formativo (microprogettazione), risorse, monitoraggio, analisi e riesame.

La qualità della formazione dei corsi universitari si articola in processi fondamentali in modo da:

- specificare obiettivi di apprendimento che abbiano valore: *il programma di studio deve individuare, con il contributo di Parti Interessate esterne, obiettivi generali di apprendimento adeguati all'assunzione del ruolo previsto nel mondo del lavoro e delle professioni (macroprogettazione)*
- rendere la maggior parte degli studenti capaci di raggiungerli: *il programma deve, in modo accertato e documentato esporre gli studenti a esperienze di apprendimento che conducano a risultati di apprendimento previsti (microprogettazione di ogni modulo d'insegnamento in funzione degli obiettivi generali di apprendimento, contenuti, metodi, tempi)*
- assicurare che gli obiettivi di apprendimento sono stati raggiunti: *il programma deve garantire, tramite tecniche di esame appropriate, che si accertino nello studente le conoscenze e competenze attese (in itinere e finali)*
- disporre di una organizzazione solida e autorevole: *l'organizzazione deve esercitare una azione di controllo continua (osservazione, correzione, miglioramento) sulla base di criteri documentabili e verificabili⁹⁷.*

⁹⁶ NORMA “Norma UNI EN ISO 9001:2008 - Sistemi di gestione per la qualità: Requisiti,”; “Modello Informativo per la Gestione in Qualità”, MIUR-CNVSU del 2001; Rapporto finale del gruppo di lavoro “Accreditamento dei Corsi di Studio”, MIUR-CNVSU RdR 1/01 , http://www.vsu.it/_library/downloadfile.asp?id=10680 e “Modello per l'autovalutazione e la valutazione dei Corsi di Studio” Campus One-CRUI del 2002. QAA, Handbook for academic Review, Quality Assurance Agency for Higher Education, 2000; VSNU. Quality Assessment Made to Measure, Protocol for the External Assessment of Educational Programmes 2000-2005, July 1999.

⁹⁷ Cfr. *Disposizioni generali per l'Accreditamento delle Sedi Operative di Formazione Professionale e Orientamento. Manuale Operativo per l'Accreditamento regionale delle sedi operative di formazione - Tipologia Lauree* – Regione Piemonte – Direzione Regionale Formazione Professionale – Lavoro Settore Standard Formativi – Qualità e Orientamento Professionale (pag.18)

Il modello ha distinto i processi per le attività fondamentali, maggiormente complesse, il cui dominio richiede una forte flessibilità e un adattamento alle specifiche condizioni operative e ai vincoli normativi del Corso di Laurea e che, tipicamente, producono i loro effetti tramite iterazioni che mal si prestano a una proceduralizzazione rigida.

I processi per le attività di supporto alla didattica sono invece trasversali, e in gran parte comuni ai diversi corsi di studio (di una medesima Facoltà o Ateneo); possono inoltre essere gestiti da personale tecnico-organizzativo non docente. Per questi processi sono state formalizzate alcune procedure che, insieme alle evidenze documentali, consentono di gestirli⁹⁸.

Il conseguimento dell'accreditamento regionale, condizionato al superamento di una serie di verifiche ispettive che, ispirate ai modelli di Certificazione ISO 9001:2000, ha richiesto ai corsi di laurea, nuclei centrali delle attività di valutazione di tenere sotto controllo l'insieme delle attività.

Emerge con chiarezza dall'articolazione dei processi che le attività risulta essere gestita secondo la metodologia PDCA, ovvero: pianificata, erogata in modo controllato, documentata, monitorata, riesaminata e migliorata.

Per analogia il modello si coordina con il modello CRUI/CampusONE⁹⁹ e con il "Modello Informativo per la Gestione in Qualità", MIUR-CNVSU del 2001¹⁰⁰:

⁹⁸ *Ibidem*, pag.19: "Restano infine alcuni parametri di natura strettamente tecnica di cui si richiede che sia data solo evidenza: Responsabilità di sede e segreteria, Gestione economica (affidabilità economico-finanziaria e monitoraggio budget), Competenze responsabili di funzione, Gestione Risorse, Pubblicizzazione corso, interazioni con il territorio.

⁹⁹ Nel Modello CRUI/CampusONE, i principi devono ispirare la progettazione, la messa in opera e il controllo di un CdS e costituiscono, pertanto, i cinque aspetti chiave, o "aree", da considerare per l'AQ di un CdS, erano definiti in: A. Fabbisogni e Obiettivi, B. Percorso formativo, C. Risorse, D. Monitoraggio, E. Sistema di gestione. Si rimanda a Squarzonì A, Stefani E., (2011). *Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio universitari: il modello CRUI*, Fondazione CRUI, Roma (http://www.fondazionecrui.it/publicazioni/Documents/valutazione/AQ%20CdS%20universitari%20-%20il%20modello%20CRUI.pdf).

¹⁰⁰ Rapporto finale del gruppo di lavoro "Accreditamento dei Corsi di Studio", MIUR-CNVSU RdR 1/01, <http://www.vsu.it/library/downloadfile.asp?id=10680>

CRUL/CampusONE	
DIMENSIONE	ELEMENTI
Sistema Organizzativo	Sistema di gestione Responsabilità Riesame
Esigenze e Obiettivi	Esigenze delle parti interessate Obiettivi generali e politiche Obiettivi di apprendimento
Risorse	Risorse umane Infrastrutture
Processo formativo	Progettazione Erogazione/Apprendimento Servizi di contesto
Risultati, Analisi e Miglioramento	Risultati Analisi e Miglioramento

Modello MIUR CNVSU	
ASPETTI	ELEMENTI
Organizzazione	Responsabilità Procedure e gestione del sistema
Requisiti	Target di allievi a cui il CdS si rivolge Ruoli a cui il CdS prepara Principali caratteristiche che il CdS vuole indurre nell'allievo
Risorse, Servizi	Risorse umane Risorse materiali Attività di orientamento, selezione, inserimento, tutorato, assistenza, recupero
Programma	Struttura Contenuti Materiali e metodi
Osservazione, Analisi, Miglioramento	Indicatori di: risultato, risorse, processo, contesto, avanzamento studenti Inserimento nel lavoro Analisi e miglioramento

I Corsi di Studio e le Facoltà hanno definito al loro interno modalità di controllo e di strutturazione delle attività per processi (formalizzate attraverso uno specifico manuale di accreditamento che risponde alla strutturazione dei parametri regionali), in ottica del miglioramento sia verso l'esterno (attenzione al cliente e alle parti interessate) sia verso l'interno (attraverso il coinvolgimento di tutti coloro che operano nel corso di laurea, a tutti i livelli).

Dal punto di vista delle esperienze pregresse, si può dunque asserire che molti Atenei italiani non sono arrivati impreparati al Sistema A.V.A., anzi in alcuni casi l'autovalutazione e l'autocritica sul proprio passato è stata accurata, e ha consentito di impostare la nuova progettazione in termini mirati a superare le insufficienze e le criticità riscontrate, o almeno le più rilevanti tra esse.

La valutazione, in questa accezione, va intesa come uno strumento ad uso dei processi decisionali nelle loro diverse fasi (*ex-ante*, *in itinere*, *conclusiva*, *ex-post*), superando la dimensione del controllo e del giudizio, ma ponendosi come esercizio

finalizzato a supportare decisioni, strategie e eventuali azioni future: valutare per decidere (Bini, Chiandotto, 2003), per perseguire la finalità, attraverso un processo atto ad innescare, anche attraverso strategie d'incentivazione basate sui risultati della valutazione stessa, un sistema di azioni e retroazioni teso al miglioramento della qualità generale delle attività svolte.

L'Università ha un proprio specifico mandato esercitato dalla sua comunità verso gli studenti: è la società che riconosce i corsi studio erogati sulla base di alcuni criteri tra i quali uno, fondamentale, la *reputazione*, che spesso dipende da una storia consolidata per alcuni Atenei riconosciuti a livello internazionale, ma che oggi è uno strumento ancora di pochi Atenei per attrarre studenti. Alla maggioranza degli Atenei invece occorre una *reputazione documentata* ossia uno strumento per competere e posizionarsi, garantita solo dalla presenza di un sistema di AQ interno.

La competitività tra università e l'appel che esse devono suscitare verso il proprio cliente (per attirare studenti e qualificarli) sono di fatto riconducibili ai nuovi processi quali l'attenzione alle attività di comunicazione e promozione, le azioni di marketing, i processi di internazionalizzazione, gli interventi per garantire posizioni nei ranking internazionali.

4. Il Sistema di valutazione integrato A.V.A./ANVUR per l'Assicurazione di Qualità (AQ)¹⁰¹

L'adesione alle Linee Guida Europee (European Standard Guidelines ESG) relative alla costituzione di uno Spazio Europeo di Istruzione Superiore, ha costretto le

¹⁰¹ Per la stesura dei paragrafi che seguono, oltre ai riferimenti normativi citati, si è fatto ampio ricorso ai documenti operativi e alle Linee Guida predisposte da ANVUR. In particolare si rimanda a: *Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento del Sistema Universitario Italiano*, approvato dal Consiglio Direttivo il 9 gennaio 2013. *Linee Guida per l'Accreditamento Periodico delle sedi e dei corsi di studio erogati in modalità convenzionali e telematiche*.

Le Linee guida sono disponibili nella sezione dedicata del sito ANVUR: http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=222&lang=it. Si è fatto inoltre riferimento alle attività di valutazione condotte personalmente presso alcuni Atenei a partire dal novembre 2014 in qualità di coordinatore CEV, Esperta di Sistema.

università italiane ad uscire da un contesto di assoluta autoreferenzialità (che escludeva in concetto di autovalutazione e valutazione esterna) per indirizzarle verso l'adozione di nuovi modelli di *governance* che includano anche questi processi e controlli.

Al momento della costituzione dell'ANVUR, il Presidente dell'Agenzia Nazionale – prof. Stefano Fantoni - ne ha definito il ruolo nel sistema di istruzione superiore nazionale: “puntiamo a costruire un sistema trasparente di valutazione, nel solco dell'azione intrapresa dagli organismi che ci hanno preceduto – Civr2 e Cnvsu3 –, ma con una visione sinergica fra le attività. Ciò detto, se ci sarà da dare delle “bacchettate” le daremo, ma il nostro obiettivo principale è quello di essere un'agenzia indipendente che sostiene il mondo dell'università e della ricerca nel realizzare una cultura della valutazione, secondo un modello integrato dove didattica, ricerca e trasferimento della conoscenza si sviluppano parallelamente, dispiegando la loro capacità strategica, per lo sviluppo del Paese”¹⁰².

Nel nostro sistema nazionale è il DM n. 26 luglio 2007 a far da raccordo tra il Processo di Bologna e gli Standard Europei: nell'ambito del Processo di Bologna, di cui il nostro Paese è stato promotore fin dall'inizio (1999), i Ministri dell'Istruzione superiore dei paesi partecipanti - attualmente 45 - hanno fissato nel corso del tempo una serie di obiettivi tendenti a realizzare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore attraverso l'armonizzazione e una crescente convergenza delle architetture dei sistemi nazionali.

Il perseguimento da parte del nostro Paese di tali obiettivi, che, insieme a scelte di carattere nazionale, ha motivato la riforma degli ordinamenti didattici, richiede ora adempimenti precisi per aderire alle indicazioni sulla qualità dei corsi di studio e sull'assetto generale dei tre cicli sottoscritte dai Ministri a Bergen (2005) e sviluppate nella Conferenza di Londra (maggio 2007). Tali indicazioni costituiscono un

¹⁰² Si veda: *Anvur: la valutazione è strategica, non punitiva*, Intervista rilasciata dal prof. Stefano Fantoni, Presidente Anvur, Universitas anno XXXII, n° 120, giugno 2011

impegno prioritario per il Ministero e per le Università. In particolare la costituenda Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) avrà come riferimento il documento ENQA (European Network of Quality Assurance Agencies) che fornisce standard e linee guida sia per le attività di valutazione interna ed esterna dei corsi di studio”¹⁰³.

Il Sistema A.V.A.¹⁰⁴ (Autovalutazione, Valutazione, Accreditamento) applicato dal MIUR attraverso l'ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario) a partire dal 2013 a tutte le università italiane per il governo dei processi di Autovalutazione e Valutazione (iniziale e periodica) si riferisce in maniera prioritaria alle attività didattiche e di ricerca degli Atenei, e rappresenta, in questa sede, il punto di partenza per lo studio in corso¹⁰⁵.

Il Sistema A.V.A. si ispira, come si è detto, ai modelli di accreditamento europei e gli standard EHEA (European Higher Education Area)¹⁰⁶. Secondo quanto si legge nel D.Lgs n.19 del 27 gennaio 2012: “il sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accreditamento delle università opera in coerenza con gli standard e le linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area europea dell'istruzione superiore e si articola in:

- a) un sistema di valutazione interna attivato in ciascuna università;
- b) un sistema di valutazione esterna delle università;

¹⁰³ Si rimanda al DM 26 luglio 2007- Allegato 1 - Linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici dei Corsi di laurea e di laurea magistrale. 1.2. Qualità, coerenza, convergenza nel quadro europeo.

¹⁰⁴ L'attivazione dei sistemi di Accreditamento e di Valutazione Periodica delle università e il ruolo dell'ANVUR nelle attività ad essi connesse vengono enunciati tra i principi ispiratori della riforma del sistema universitario nella Legge 30 dicembre 2010 n. 240, art. 1, comma 3, nel Decreto Legislativo 27/01/2012 n. 19 e nel Decreto Ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47 - Adozione Sistema A.V.A., (e DM 23 dicembre 2013, n. 1059 Autovalutazione, Accreditamento Iniziale e Periodico delle sedi e dei corsi di studio e Valutazione Periodica. Adeguamenti e integrazioni al DM 30 gennaio 2013, n. 47) che regola: *l'accREDITAMENTO delle sedi (art. 3), dei corsi di studio (art. 4) il sistema di Valutazione periodica (art. 5), i requisiti di accREDITAMENTO (allegati e B), requisiti di assicurazione della qualità (allegato C)*

¹⁰⁵ Castagnaro M.,Capogna S. (2014) *La via italiana all'autovalutazione della didattica e della ricerca*: in *Formazione e insegnamento XII-1-2014*.

¹⁰⁶ The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), 3rd Edition 2009 <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>

c) un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio delle università”

Il modello elaborato dall’ANVUR¹⁰⁷, finalizzato al miglioramento continuo della qualità degli Atenei, individua specifiche responsabilità:

- un sistema di accreditamento iniziale e periodico dei corsi e delle sedi da parte dell’ANVUR;
- un sistema di assicurazione della qualità (AQ) degli Atenei relativo alle attività didattiche e di ricerca che opera sotto la responsabilità del Presidio di Qualità di Ateneo (PQA);
- un sistema di autovalutazione dei CdS espresso nel riesame da docenti, dipartimento, strutture di raccordo
- un sistema di valutazione interna/esterna basato sull’attività di Commissioni Paritetiche Docenti Studenti (CDPS) e Nuclei di Valutazione (NVA);
- un sistema on site visit da parte di esperti ANVUR (commissioni esperti di Valutazione di Sistema, Disciplinari e Telematici).

Nel 2013 l’ANVUR ha avviato il processo di accreditamento iniziale¹⁰⁸ dei corsi e, nel corso del 2014, dopo una sperimentazione pilota, ha iniziato a svolgere le visite

¹⁰⁷ Cfr. ANVUR, (2013) Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento del sistema universitario italiano (documento approvato dal Consiglio Direttivo dell’ANVUR il 09 gennaio 2013): *L'introduzione di un sistema di Accreditamento trova i suoi riferimenti normativi all'art. 5, comma 3, della legge n.240/2010, che nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), prevede l'introduzione di un Sistema di Accreditamento delle Sedi e dei Corsi di Studio universitari (articolo 3 del regolamento di cui al decreto del MIUR 22 ottobre 2004, n. 270), fondato sull'uso di specifici indicatori definiti ex ante dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli Atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria. Il sistema della Valutazione Periodica è previsto all'art. 5, comma 3, lettera b) della legge n. 240/2010 che, nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), introduce un sistema di Valutazione Periodica, basato su criteri e indicatori stabiliti ex ante dall'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne. Infine, la legge n. 240, art. 5, comma 3, lettera e) prevede l'identificazione di meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati della Valutazione Periodica, nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università allo scopo annualmente predeterminate. L'art. 2, comma 2, l'art. 3, comma 1, lettera f) e l'art. 4 comma 1, del DPR 1 febbraio 2010 n. 76, definiscono il ruolo dell'ANVUR nei sistemi di Accreditamento e di Valutazione Periodica e nell'elaborazione dei parametri di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali.*

¹⁰⁸ Con accreditamento iniziale, ai sensi del DM 47/2013 si intende l'autorizzazione all'Università da parte del Ministero ad attivare sedi e corsi di studio tramite indicatori ex ante definiti dall'ANVUR volti a misurare e

in loco per l'accreditamento periodico¹⁰⁹ delle sedi universitarie e dei corsi di studio presso gli Atenei autocandidatisi, (secondo un programma di visite quinquennale nel corso del quale tutte le università statali e non statali saranno sottoposte a valutazione)¹¹⁰.

Le due fasi di accreditamento governano il processo di Quality Assurance, anche in questo caso, assicurano la presenza di azioni pianificate e sistematiche necessarie a fornire adeguata fiducia che il prodotto o servizio possieda le proprietà attese e *che i processi per la formazione e per la ricerca siano nel loro insieme efficaci ai fini stabiliti* (ANVUR) e, da un punto di vista esterno, prevedono il riconoscimento di una parte terza (agenzia o altra organizzazione) che valuta e riconosce che l'istituzione corrisponde a standard predefiniti. Inoltre:

a) è stata prevista una valutazione della sostenibilità economico-finanziaria al fine di garantire verso l'esterno (società e MIUR) sull'utilizzo responsabile ed affidabile delle risorse pubbliche;

b) è stato previsto il conferimento dell'accreditamento non a fronte di soli indicatori di risultato, ma anche di risultati di processo alcuni dei quali riguardano:

verificare i requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca idonei a garantire qualità, efficienza ed efficacia nonché a verificare la sostenibilità economico-finanziaria delle attività.

¹⁰⁹ Con l'*accreditamento periodico* delle sedi e dei corsi di studio si verificano attraverso site visit i requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte (quinquennale per le sedi e almeno triennale per i corsi di studio).

¹¹⁰ Il DM 47/2013 definisce fasi e modalità del processo di accreditamento. In particolare all'Art. 3. si definisce che: *L'accreditamento periodico viene conseguito, nell'arco di cinque anni, dalle sedi che soddisfano i requisiti per l'accreditamento iniziale e quelli previsti per l'Assicurazione della Qualità (QA) di cui all'allegato C, a seguito della verifica da parte dell'ANVUR sulla base dei seguenti criteri:*

- a) *esito delle visite in loco delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV);*
- b) *analisi dei dati della relazione annuale dei Nuclei di Valutazione interna (di seguito NdV), trasmessa entro il 30 aprile di ogni anno;*
- c) *valutazione delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali relative ai Corsi di Studio (di seguito SUA-CDS), anche in relazione ai rispettivi Rapporti di Riesame;*
- d) *valutazione delle informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali della Ricerca dei Dipartimenti (di seguito SUA-RD);*
- e) *analisi delle risultanze dell'attività di monitoraggio e di controllo della qualità dell'attività didattica e di ricerca svolta da tutti i soggetti coinvolti nel sistema di qualità di ateneo;*
- f) *analisi dei risultati derivanti dall'applicazione degli indicatori previsti per la valutazione periodica delle attività formative e di ricerca, adottati dal Ministero su delibera dell'ANVUR e aventi valenza triennale.*

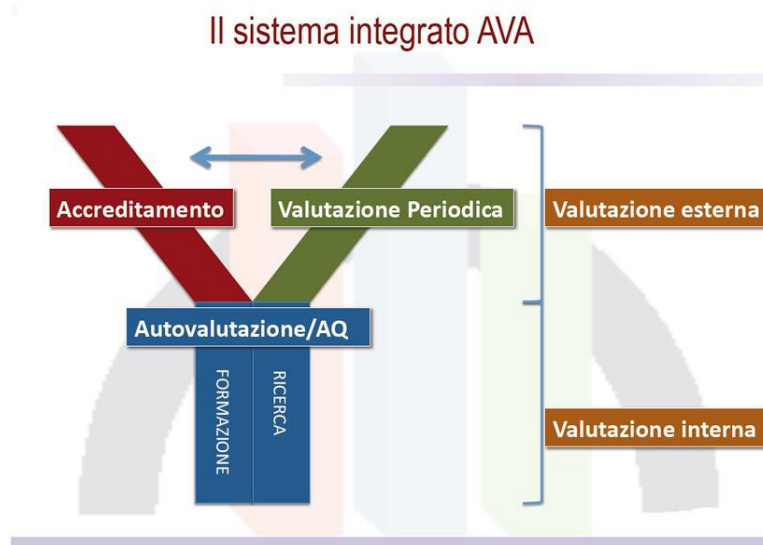
- progettazione ed erogazione del piano formativo,
- esigenze di formazione in relazione alla richiesta dei ruoli professionali,
- contenuti insegnamento
- metodi di verifica dell'apprendimento
- risorse a disposizione
- analisi dei dati/ fattori organizzativi e strutturali.

In sostanza si tratta di verificare l'esistenza di un sistema organizzativo che pianifichi, metta in atto e tenga sotto controllo i processi (obiettivi, contenuti, metodi, risorse) cioè consideri il sistema di funzionamento in senso di processi decisionali sistematici e pianificati.

L'obiettivo è che entrambe le componenti siano contemplate nei processi di valutazione interna ed esterna in quanto correlate¹¹¹.

Il sistema di valutazione in fase di applicazione (attualmente su didattica e ricerca, a tendere su dottorati e terza missione delle università) rappresenta un sistema integrato e significativamente complesso in cui si deve raccordare una valutazione del processo (tipicamente la didattica) ed una valutazione di risultato (VQR, prodotti della ricerca) e non si può, in entrambi i casi, prescindere dal risultato. Inoltre si tratta di verificare l'esistenza di un sistema organizzativo che pianifichi, metta in atto e tenga sotto controllo i processi (obiettivi, contenuti, metodi, risorse) cioè consideri il sistema di funzionamento in senso di processi decisionali sistematici e pianificati. Il modello qui descritto viene così rappresentato:

¹¹¹ Le raccomandazioni di Bologna vanno nella direzione che l'ENQA individui *"an adequate peer review system for quality assurance and/or accreditation agency"*



[Fonte: Tratto dal M. Castagnaro (2012) – Materiale per intervento *InFormazione*, ANVUR, Torino 2012]

Il sistema documentale di supporto al modello di AQ, assolve diverse funzioni verso l'esterno e verso l'interno, consentendo, tra le altre, la “condivisione di informazioni utili a potenziare le strategie nella formazione, nella ricerca e nelle attività di terza missione, di elementi comparativi orientati ai Corsi di Studio e alle unità di ricerca, in ordine ai quali progettare azioni per il miglioramento della qualità delle loro attività; l'organizzazione e diffusione di informazioni necessarie agli organi di governo per la programmazione nazionale e per le decisioni relative all’allocazione delle risorse; organizzazione e diffusione di informazioni utili e puntuali sulla base delle quali gli studenti e le loro famiglie possano fondare le loro scelte” (Castagnaro, 2014).

Tecnicamente il Sistema A.V.A. mette a disposizione degli Atenei e dei CdS specifici strumenti a supporto del processo di autovalutazione tra i quali, cogenti risultano essere:

- la *SUA/CdS* a garanzia dei processi di progettazione e trasparenza oltre a favorire - in un contesto di accountability - la diffusione di informazioni e un modello di governance orientato al servizio al cliente (e risponde all'esigenza indicate nelle linee guida ENQA di “ben definire” i CdS)

- i *questionari di rilevazione delle opinioni studenti* e requisiti indicati dal DM 47/2013¹¹² (con riferimento all'esigenza di un “regolare monitoraggio”)
- le *relazioni di riesame annuale e ciclico dei CdS* (esigenza di rivisitazione periodica del progetto per garantire rilevanza e attualità)
- le *relazioni delle Commissioni Didattiche Paritetiche Docenti/Studenti*
- la *SUA/RD* (Scheda Unica Annuale per Ricerca Dipartimentale)¹¹³.

Gli strumenti sopra richiamati come essenziali, per la qualità della formazione dei CdS e per il processo di autovalutazione e valutazione esterna, interagiscono con gli “attori” interni ed esterni del sistema identificati in: Presidio di Qualità di Ateneo (PQA), Nucleo di Valutazione (NdV), Consiglio di corso di Studi Dipartimento, Commissione Didattica Paritetica Docenti/Studenti



[Fonte: M.Castagnaro, *La seconda fase del Sistema A.V.A. – L'Assicurazione della Qualità Istituzionale, organi, funzioni e compiti*, Roma, 17-18 marzo 2014]

¹¹² Cfr. All. F dei DM 47-2013 e 1059-2013.

¹¹³ Trattata più in dettaglio nel paragrafo 4.3 La valutazione e l'AQ della Ricerca e della Terza Missione (TM).

L'ANVUR e le Commissioni di Esperti verificano i requisiti per la AQ relativi alla Sede, ai CdS e ai Dipartimenti attraverso l'analisi e la valutazione della seguente documentazione:

- a) relazioni annuali del Nucleo di Valutazione interna trasmesse entro il 30 aprile di ogni anno;
- b) informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali relative ai Corsi di Studio anche in relazione ai rispettivi Rapporti di Riesame;
- c) informazioni contenute nelle Schede Uniche Annuali della Ricerca dei Dipartimenti (di seguito SUA-RD);
- d) risultanze dell'attività di monitoraggio e di controllo della qualità dell'attività didattica e di ricerca svolta da tutti i soggetti coinvolti nel sistema di qualità di Ateneo;
- e) risultati derivanti dall'applicazione degli indicatori previsti per la valutazione periodica delle attività formative e di ricerca, adottati dal Ministero su delibera dell'ANVUR e aventi valenza triennale.

“L'Ateneo (la Sede) e i CdS per A.V.A., sono i primari attori dell'assicurazione della qualità. Attori interni con strumenti interni per un'operazione interna: tutti i documenti sopra richiamati, riguardano l'organizzazione interna che l'Ateneo si è dato allo scopo di realizzare la AQ. Il modello Anvur non suggerisce vincoli al sistema interno di promozione della qualità che ogni Ateneo modella a sua discrezione. Inoltre gli stessi indicatori menzionati al punto e gli strumenti statistici usati anche per la valutazione periodica (annuale) prescritta dalla legge, sono il nucleo centrale del sistema di monitoraggio di cui ogni Ateneo comunque dispone. Questi indicatori debbono essere incorporati nei Riesami” (Gola, 2014)¹¹⁴.

¹¹⁴ Cfr. Contributo di Muzio Gola al dibattito sul rapporto promosso dalla Fondazione Agnelli e curato da Matteo Turri, Università di Milano: *Calimero all'università: valutazione della didattica e sistema A.V.A. Esperienze, stato dell'arte e prospettive dell'assicurazione della qualità in Italia*, Torino, 2 ottobre 2014.

4.1 La valutazione e l'Assicurazione di Qualità della didattica

Richiamando la filiera normativa¹¹⁵ che ha portato all'attuale assetto valutativo, emerge come già da tempo l'attenzione del legislatore guardasse ad una visione di programmazione triennale (confermata con il DM n. 50 del 23 dicembre 2010¹¹⁶) organizzata per 5 aree: didattica, servizi studenti, ricerca, internazionalizzazione, politiche, personale, (sebbene prevalentemente dedicato alla didattica). Si tratta di linee generali di indirizzo: gli obiettivi di sistema per cui gli Atenei formulano i propri programmi triennali vengono valutati annualmente per quanto riguarda il grado di attuazione e, mediante indicatori, vengono ripartite le risorse in base ai risultati ottenuti nelle singole aree.

Più di recente, è con la Legge 240/10¹¹⁷ e con l'esercizio delle specifiche deleghe¹¹⁸ che viene introdotto un sistema di accreditamento basato su criteri *ex ante* stabiliti da ANVUR e vengono identificati meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati della valutazione periodica nell'ambito delle risorse disponibili del FFO¹¹⁹.

¹¹⁵ Una sintetica analisi della filiera normativa, deve tener conto che l'attuale sistema di accreditamento è stato costruito sugli interventi legislativi che riguardano la progettazione corsi di laurea, a partire dal DM n.386 del 26 luglio 2007 quale Decreto generale di accompagnamento (obiettivi generali, descrittivo) che inaugura la nuova stagione di riprogettazione dell'offerta e che vede il superamento del DM 509/1999 e con, rispettivamente, i DM 61/08 e DM 17/10 si entra nella fase di attivazione, requisiti necessari, risorse di cui gli Atenei devono disporre.

¹¹⁶ Cfr Decreto Ministeriale 23 dicembre 2010 n. 50 - Definizione delle linee generali di indirizzo della Programmazione delle Università per il triennio 2010-2012 – Allegato A) che riprende l'art. 1-ter del Decreto Legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

¹¹⁷ Il sistema della Valutazione Periodica è previsto all'art. 5 comma 3 lettera b della legge n. 240/2010

¹¹⁸ In particolare si rimanda al DPR 76 del 1 Febbraio 2010, Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR): *L'Agenzia opera in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale e in base ai principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti. L'Agenzia svolge le funzioni di agenzia nazionale sull'assicurazione della qualità, così come previste dagli accordi europei in materia nell'ambito della realizzazione degli spazi europei dell'istruzione superiore e della ricerca.*(Art.2 commi 1-3)

¹¹⁹ L'art. 5, comma 3, lettera e) della Legge n.240/2010, prevede l'identificazione di meccanismi volti a garantire incentivi correlati al conseguimento dei risultati della Valutazione Periodica, nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di finanziamento ordinario delle università allo scopo annualmente predeterminate.

Il DM n.47 del 30 gennaio 2013 recepisce integralmente il Sistema A.V.A. definendo negli allegati tecnici, i requisiti di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio, i requisiti di accreditamento delle sedi, i requisiti di Assicurazione della Qualità, la numerosità di riferimento studenti, gli indicatori e i parametri per la valutazione Periodica della Ricerca e delle attività di Terza Missione e gli indicatori e parametri per la Valutazione Periodica delle attività formative¹²⁰.

Il Sistema A.V.A. si ispira al rispetto “del trinomio autonomia, responsabilità e valutazione che deve in misura progressiva indirizzare il comportamento delle università e sviluppare un sistema che possa essere utilmente applicato” (Castagnaro, 2012)¹²¹.

L'elemento chiave del ciclo è l'introduzione nei singoli atenei di un sistema di assicurazione della qualità, basato sull'autovalutazione delle attività di didattiche e di ricerca: l'offerta didattica viene definita attraverso la Scheda Unica Annuale dei Corsi di Studio (SUA/CdS), documento in cui si delineano, da un lato le risorse necessarie per lo svolgimento dei singoli corsi, dall'altro le finalità formative che si intendono raggiungere, gli sbocchi occupazionali attesi e le modalità di monitoraggio dei risultati ottenuti. Al documento di progettazione e trasparenza del CdS¹²², si aggiunge – per i corsi già attivati - la relazione di riesame (annuale e ciclico che ogni CdS è tenuto a predisporre), documento che rappresenta l'output del processo di autovalutazione e sul quale vengono delineate le linee di miglioramento alla luce dei risultati dell'attività di autovalutazione e valutazione interna¹²³.

¹²⁰ Alcuni parametri di accreditamento delle sedi e dei CdS sono stati successivamente rivisti con il Decreto Ministeriale 23 dicembre 2013, n. 1059.

¹²¹ Castagnaro M., *Il sistema di Autovalutazione, valutazione e accreditamento – Intervento* tenuto presso l'Università degli Studi di Torino il 26 ottobre 2012

¹²² A partire dal marzo 2015 – come previsto dal DM 47/2013, le SUA/CdS dei corsi di studio di tutte le Università italiane sono rese pubbliche sul sito [Universitaly
http://www.universitaly.it/index.php/offerta/cercaUniv](http://www.universitaly.it/index.php/offerta/cercaUniv)

¹²³ Analogamente, come si specificherà meglio nel paragrafo che segue, ogni dipartimento dichiara nella Scheda Unica Annuale Ricerca Dipartimentale (SUA/RD) le strategie, gli obiettivi, le azioni di monitoraggio e le risorse per il loro perseguimento delle attività di Ricerca.

Per i corsi di nuova attivazione, il Decreto Ministeriale dispone che vengano sottoposti ad *accreditamento iniziale* sulla base di requisiti minimi quantitativi di docenza e a requisiti qualitativi accertati dall'Agenzia: il parere di accreditamento o di non accreditamento iniziale dell'ANVUR, recepito con Decreto del Ministro, rappresenta un atto autorizzatorio per istituire nuove università ed avviare i nuovi corsi di studio sulla base di una valutazione qualitativa e quantitativa della sussistenza di una dotazione minima di docenti (progetto formativo e requisiti di docenza)¹²⁴. Inoltre, per quanto attiene l'istituzione di nuovi corsi di studio, il DM 47/2013 richiede il parere positivo del CUN¹²⁵.

L'*accreditamento periodico* dei corsi di studio si basa invece, su visite in loco presso gli atenei, condotte da una Commissione di Esperti Valutatori¹²⁶ (CEV composta da esperti di sistema, disciplinari, telematici e studenti) che verificano *in itinere* il funzionamento di alcuni corsi individuati a campione (una parte dei quali candidati

¹²⁴ I requisiti didattici, di qualificazione della ricerca, strutturali, organizzativi e di sostenibilità economico – finanziaria per l'accreditamento iniziale delle Università e dei corsi di studio, (autorizzazione da parte del Ministero ad attivare sedi e corsi di studio universitari) sono esplicitati negli allegati A e B del DM 47/2013. Su di essi il legislatore è intervenuto successivamente con il DM 1059 del 23 dicembre 2013 che prevede alcune modifiche che non impattano tuttavia sull'impianto complessivo del sistema di accreditamento e valutazione. Di entrambe le procedure di accreditamento, iniziale e periodico per i CdS e per le Sedi, sono già resi noti i primi esiti e dati. In particolare, in merito alle prime, nel *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013* (op.cit.) (pag. 355), è riportato: “sono stati esaminati 92 corsi di nuova attivazione sui quali è stato chiesto all'ANVUR di esprimere il suo parere in vista dell'accreditamento, di questi, 14 corsi di studio sono stati ritirati dalle università. L'ANVUR si è quindi espressa alla fine su un totale dei 78 corsi, 13 dei quali erogati in modalità telematica. I corsi di studio che hanno ottenuto un parere favorevole per l'accreditamento in prima istanza, sulla scorta della positiva valutazione delle CEV in base al riscontro del rispetto dei requisiti di assicurazione di qualità, di cui all'articolo 4, comma 4, del DM 47/2013, sono stati 46 (32 hanno riportato proposte di non accreditamento)”. Sugli esiti anche qualitativi dei primi accreditamenti effettuati, e sulla “traduzione in pratica” del sistema A.V.A. si veda Castagnaro M., Capogna S. (2014). *La via italiana all'autovalutazione della didattica e della ricerca*, in *Formazione & Insegnamento XII – 1 – 2014*

¹²⁵ DM 47/2013, Art. 2 Procedure CUN e ANVUR finalizzate all'accreditamento dei corsi di studio, comma 2): *Il CUN è chiamato ad esprimersi in fase di istituzione del corso di studio. In fase di modifica dell'ordinamento didattico del corso di studio, il CUN si esprime esclusivamente nei seguenti casi: a) proposta di accorpamento di corsi di studio; b) variazione del quadro delle attività formative; c) modifica della denominazione, della lingua o della modalità di erogazione (convenzionale o in teledidattica) del corso di studio; d) richiesta formale da parte del MIUR.*

¹²⁶ L'albo degli Esperti della Valutazione delle strutture universitarie e dei Corsi di Studio è stato istituito per i quattro profili previsti da ANVUR con Delibera del Consiglio Direttivo n. 11 del 2013. Nel documento ANVUR, *FINALITA' E PROCEDURE PER L'ACCREDITAMENTO PERIODICO DELLE SEDI E DEI CORSI DI STUDIO*, al punto 3. Composizione e attività delle Commissioni di Esperti della Valutazione (CEV) (pag. 10) sono indicate le modalità con cui l'Anvur organizza e rende operative le CEV.

dall'Ateneo e i restanti individuati da Anvur)¹²⁷ e le modalità con le quali l'Ateneo definisce e applica il proprio Sistema di AQ.

Al termine delle visite, la CEV redige un rapporto in cui sono messi in rilievo i punti di forza e di debolezza del sistema di assicurazione della qualità dell'ateneo, con un giudizio di sintesi graduato su quattro livelli: pienamente positivo, soddisfacente, accreditamento con riserva e insoddisfacente.¹²⁸ “Le valutazioni disposte dall'ANVUR potranno costituire la base per la ripartizione della quota premiale del fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università e saranno strumento di monitoraggio della congruenza delle attività degli atenei con gli indirizzi programmatici del MIUR”¹²⁹ (*Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, pag. 335).

Rileva ancora Gola (2014), “la valutazione operata (attraverso il modello A.V.A.) risulta pertanto essere una valutazione di merito compiuta sulle tre interfacce fondamentali della qualità della formazione: interfaccia mondo del lavoro/corso di studio, interfaccia docente/studente, interfaccia studente/servizi di supporto all'apprendimento, con l'intento di garantire:

¹²⁷ Il documento ANVUR specifica a tal proposito: “l'applicazione degli indicatori previsti dalla valutazione periodica è volta quindi ad accertare sia le caratteristiche del sistema di AQ sia la capacità dell'Ateneo di renderle concretamente efficaci, tenendo sotto effettivo controllo e migliorando ove necessario i risultati nella formazione e nella ricerca. Dato il grande numero di CdS, la verifica puntuale delle loro azioni nel campo della formazione è sostenibile solo esaminando un campione di Corsi di Laurea, di Laurea Magistrale e di Laurea Magistrale a ciclo unico. Tale campione è così definito: il 10% dei CdS (arrotondato all'unità in difetto, con un minimo di 9 CdS) è esaminato in occasione dell'accREDITAMENTO dell'Ateneo; la metà dei CdS del campione (arrotondata per eccesso) è a scelta dall'Ateneo e la restante parte è a scelta di ANVUR, con preavviso definito nelle procedure per la visita di accREDITAMENTO di Sede. Un ulteriore 10% di CdS (arrotondato all'unità in difetto) è esaminato entro gli anni successivi a quello in cui ha avuto luogo la visita di accREDITAMENTO di Sede”.

¹²⁸ Per il dettaglio delle modalità di composizione dei giudizi finali a seguito delle procedure di accREDITAMENTO periodico, sia per i CdS visitati sia per la Sede, coerenti con i requisiti previsit da Anvur, si veda il già citato documento ANVUR, FINALITA' E PROCEDURE PER L'ACCREDITAMENTO PERIODICO DELLE SEDI E DEI CORSI DI STUDIO par. 5. Giudizio finale su ciascun CdS (AQ5), pag. 13-15.

¹²⁹ “I criteri e gli indicatori volti a misurare l'efficienza, la sostenibilità economico-finanziaria delle attività e i risultati conseguiti dalle singole università di cui si tratta nei paragrafi successivi, sono indicati negli Allegati VII e VIII del documento pubblicato dall'ANVUR Autovalutazione, Valutazione e AccREDITAMENTO e fanno riferimento a quanto previsto dal DM 47/2013”. Per approfondimenti si veda ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (2014), *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, Roma. In particolare cap. I.2.6.5 - La valutazione dei corsi e delle strutture e le attribuzioni di funzioni all'ANVUR (pag. 365-374).

- una corretta identificazione dei risultati di apprendimento desiderabili
- un corretto perseguimento dei risultati di apprendimento attesi
- un corretto accertamento che detti risultati siano stati effettivamente acquisiti dagli studenti”.

4.2 I Requisiti e gli indicatori per la didattica

Per quanto peculiare rispetto ai processi produttivi tradizionali, il processo di erogazione della didattica nelle Università necessita di risorse umane (personale docente e tecnico amministrativo), di capitale fisso, disponibilità finanziarie, attrezzature e materie prime.

Il processo produttivo visto nella sua complessità, restituisce risultati di tipo “aziendale” che possono essere misurati in quantità fisiche (es. ore di lezione, di laboratorio, numero dei laureati, etc.) o monetarie (Bini, 1999). Così facendo, la produttività degli Atenei può essere misurata attraverso tecniche aziendalistiche costruendo indici univariati riferiti a processi e risultati che tuttavia rimangono parziali e riduttivi se consideriamo la formazione universitaria come un processo che guarda ad un risultato collettivo, sociale, volto alla creazione di valore che deve quindi tener conto di altre e ulteriori performance (quali ad es., la spendibilità del titolo, la coerenza della formazione ricevuta con gli obiettivi dichiarati, la ricaduta professionale), tutti fattori questi valutabili solo ex-post e a diversi intervalli temporali dalla fine dell'erogazione del servizio (Gori, Vittadini, 1999). Per questa ragione è stato indispensabile costruire indicatori specifici inerenti il risultato della didattica universitaria (Bini, Chiandotto, 2003) correlandoli a specifici requisiti in entrata.

I *Requisiti di accreditamento* delle sedi universitarie e dei CdS¹³⁰ (All. A, DM 47/2013) sono declinati in: trasparenza, docenza, limiti alla parcellizzazione delle

¹³⁰ Rispettivamente inseriti come allegati A e B del citato DM 47/2013 e successive modifiche (DM 1059/2013)

attività didattiche e alla diversificazione dei CdS, risorse strutturali, sostenibilità economico – finanziaria (I SEF)¹³¹.

L'elemento cruciale e più significativo, su cui si fonda il processo di valutazione consiste nel fatto che gli indicatori, elaborati in coerenza con gli standard e le linee guida europee per l'assicurazione della qualità del sistema universitario tengono quindi conto degli obiettivi qualitativi nonché dell'accertamento della sostenibilità economico-finanziaria.

Il processo stabilito dal decreto prevede un accreditamento iniziale, preventivo fondato sulla verifica del rispetto di parametri puramente numerici, seguito da un accreditamento periodico che corrisponde alla conferma dell'autorizzazione, sulla base della verifica del mantenimento di tali parametri. Per ottenere le valutazioni definitive, i requisiti di sede devono essere associati al calcolo degli indicatori e i valori aggregati degli indicatori potranno essere accresciuti o ridotti sulla base dei risultati dell'accREDITAMENTO di sede (moltiplicati per un valore >1 nei casi di accREDITAMENTO pienamente positivo o per un fattore < 1 nel caso di accREDITAMENTO con riserva, in modo da integrare in un'unica informazione sintetica i risultati della valutazione quantitativa con i risultati dell'accREDITAMENTO di sede).

L'applicazione del modello, è garantita da specifiche Linee Guida cui gli esperti valutatori sono chiamati ad attenersi per la conduzione delle on site visit, e che stabiliscono specifici requisiti di Sede che nel loro insieme definiscono la valutazione di processo attorno ai quali deve essere costruito il Sistema di AQ degli Atenei (AQ1,

¹³¹ L'indicatore I SEF stabilisce la possibilità per le Università Statali di attivare nuovi corsi di studio. Ai sensi del DM 47/2013, Allegato A - Requisiti di accreditamento del Corso di studio, f) *Sostenibilità economico – finanziaria (Università Statali)*: $I\ SEF = A/B$ dove $A = 0,82 \times (FFO + \text{Fondo programmazione triennale} + \text{Contribuzione netta studenti} - \text{Fitti passivi})$ $B = \text{Spese di Personale} + \text{Oneri ammortamento}$. Se $I\ SEF \leq 1$ può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio nel rispetto di una delle seguenti condizioni: I. non si determini un incremento dei corsi di studio attivati rispetto all'anno accademico precedente; II. se l'attivazione di un nuovo corso di studio comporta l'aumento del numero complessivo dei corsi di studio attivati nell'anno accademico precedente dovrà essere dimostrato il soddisfacimento dei requisiti di docenza a regime per tutti i corsi di studio dell'ateneo.

AQ2, AQ3, AQ4, AQ6 e AQ7) per i Corsi di Laurea, di Laurea Magistrale e di Laurea Magistrale a ciclo unico (AQ5).

Tali requisiti, indicati nel dettaglio nei documenti ANVUR:¹³² sono presi in analisi sia in fase di desk review sia on site visit, e sono stati identificati anche in ottica di continuità con i modelli precedenti applicati dal sistema nazionale e, in linea con essi, la verifica avviene in termini di¹³³:

- *Politiche di Ateneo (AQ1)*: la dichiarazione di adeguate politiche volte a realizzare la visione dell'ateneo circa la qualità della formazione i termini di definizione di Linee strategiche, Politica per la Qualità, Responsabilità e la messa in opera, monitoraggio delle strategie, nonché di una formulazione dei risultati di apprendimento in termini di domande di formazione, efficace comunicazione verso l'esterno, risultati di apprendimento attesi e valutazione dell'apprendimento, di risorse di docenza e qualità della docenza, strutturali e logistiche docenza e strutturali, accertamento dei processi di autovalutazione messi in atto dai CdS;

- *controllo interno (AQ.2)*: la dichiarazione di un efficace controllo esercitato centralmente dall'ateneo rispetto alla effettiva realizzazione di tali politiche a livello di CdS e della messa in atto di un sistema di monitoraggio interno ai corsi e del relativo flusso informativo da e verso gli organi di governo;

- *realizzazione del miglioramento continuo (AQ3)*: verifica degli interventi messi in atto qualora si rilevino scostamenti, formazione per l'AQ;

attribuzione responsabilità di decisione e sorveglianza (AQ4): definizione delle *responsabilità interne per il processo di AQ (AQ4)*: verifica dell'operato degli organi

¹³² Cfr. il già citato Documento Anvur - FINALITA' E PROCEDURE PER L'ACCREDITAMENTO PERIODICO DELLE SEDI E DEI CORSI DI STUDIO, i requisiti sopra riassunti, sono declinati in specifici indicatori oggetto di analisi in fase di valutazione. Available at: http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=222&lang=it

¹³³ Si riportano in questa sede solo le definizioni generali dei singoli AQ per specificare le aree di controllo su cui si concentra il modello di accreditamento ai sensi del D.Lgs 19/12.

di controllo preposti (NdV, PQA, Commissioni didattiche/Paritetiche studenti Docenti);

-*requisiti specifici relativi ai singoli corsi di studio (AQ5)*: tra i quali ad es. parti consultate e modalità di consultazione, coerenza tra domanda di formazione e percorsi formativi, modalità di valutazione e accertamento dell'apprendimento, attività di riesame del CdS, opinione studenti;

-*valutazione delle attività di ricerca (AQ6)*: intesi anche come qualità e politiche e obiettivi per la Ricerca (a livello di Organi centrali e singoli Dipartimenti);

-*valutazione della sostenibilità della didattica (AQ7)*.

4.3 La valutazione e l'Assicurazione Qualità della Ricerca e della Terza Missione (TM)

Il sistema di valutazione della Ricerca, previsto dal modello in oggetto, viene sinteticamente affrontato in questa sede, in quanto costituisce l'altra componente strutturale del sistema di valutazione nel suo complesso, facendo riferimento solo in parte all'ampio dibattito in corso sui criteri e gli indicatori applicati da ANVUR per la valutazione dei prodotti della ricerca¹³⁴.

La qualità della ricerca con i suoi risultati tangibili e con le immediate conseguenze sul finanziamento degli Atenei, rappresenta, forse ancora più della didattica, lo spazio entro il quale si collocano le scelte strategiche degli Atenei. Inoltre, “rispetto alle linee guida europee, incentrate esclusivamente sulla didattica, la Legge 240 e i

¹³⁴ Si rimanda per approfondimenti ai contributi di Baccini, A. (2010). *Valutare la ricerca scientifica: uso e abuso degli indicatori bibliometrici*. Il Mulino, Bologna. Baccini, A., Coin, F., & Sirilli, G. (2013). Costi e benefici della valutazione della ricerca e della didattica. *Paradoxa*, 7(2), 49-61. Per una panoramica sui modelli di valutazione della Ricerca: Baccini A., (2011). *La valutazione della ricerca e i suoi strumenti* in Annali di storia delle università italiane - Volume 15) (p. 9 -28). Marchi, L., Marasca, S., & Giuliani, M. (2013). *Valutare la ricerca nella prospettiva europea e internazionale: prime riflessioni*. *Management Control*. Rossi, P. (2012). *Problemi e prospettive per la valutazione della ricerca in Italia*. In *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*. Geuna A., Rossi F. (2013) (a cura di) *L'università e il sistema economico*, Il Mulino, Bologna (in particolare Cap. III *Il ruolo e l'impatto della ricerca universitaria* (p. 71-101) e cap. V *Il finanziamento dell'istruzione terziaria e della ricerca universitaria in Italia* (p.135-170). Frosini, B. V. (2011). *La valutazione della ricerca e la valutazione della didattica*. Vita e Pensiero. Montanaro P., Torrini R., (2014), *Il sistema della ricerca pubblica in Italia*, Studi della Banca d'Italia.

Decreti Ministeriali di applicazione hanno previsto che il sistema garantisca anche l'assicurazione di qualità e la verifica esterna delle attività di Ricerca, ponendo il sistema italiano potenzialmente in una posizione di avanguardia in Europa” (Torrini, 2014)¹³⁵.

Senza addentrarci pertanto in un dibattito aperto e continuo a livello nazionale e internazionale su “chi può valutare la ricerca” e sulle modalità di valutazione della stessa, vale tuttavia la pena di richiamare alcuni contributi utili ai fini dell'inquadramento del tema all'interno di questa analisi.

Anzitutto dunque occorre richiamare il tema della responsabilità della valutazione: rileva Baccini (2011) “se da un alto è assolutamente legittimo che il decisore politico o l'amministratore pubblico possano favorire la ricerca volta a risolvere problemi socialmente rilevanti, adottando una politica della ricerca e linee di finanziamento dedicate, (...) non hanno però le capacità e le competenze per riconoscere la qualità intrinseca della ricerca che sono possedute solo dai membri della comunità scientifica” (Baccini, 2011, p.10), il tema delle finalità: “in merito alle finalità della valutazione una prima e fondamentale distinzione è volta a separare le azioni valutative finalizzate alla pura e semplice verifica di superamento di prefissati requisiti minimi di produttività scientifica, individuale o collettiva, dalle azioni che hanno invece come obiettivo quello di formulare graduatorie (*ranking*), in genere mediante attribuzione di punteggi (*rating*), al fine di reclutamento, avanzamento di carriera, finanziamento di progetti, ripartizione di risorse e più in generale con obiettivi di incentivazione e premialità” (Rossi, 2012, p.2) e, infine, delle metodologie: valutazione dei singoli prodotti e delle strutture della ricerca (tipicamente i Dipartimenti)¹³⁶ attraverso il sistema di *peer review*¹³⁷ periodica.

¹³⁵ Torrini R., Audizione presso la Commissione 7^a della Camera dei deputati del 12/06/2014

¹³⁶ Una analisi recente e approfondita dei criteri di valutazione della ricerca cui si è fatto ampiamente richiamo è contenuta in Frosini, B. V. (2011). *La valutazione della ricerca e la valutazione della didattica*. Vita e Pensiero. In particolare ai capitoli curati dallo stesso Benito Frosini, *La valutazione della ricerca scientifica: scopi e criteri*

Tali considerazioni seppur generali, non possono prescindere dallo sfondo teorico sul quale poggiano che rimanda a più livelli interpretativi: il “framework che collega le caratteristiche della conoscenza alle modalità più appropriate di produzione e trasmissione della stessa” (Geuna, 2013, p. 72) e l'impatto economico che la ricerca accademica riveste rispetto all'intero sistema.

Nelle esperienze che l'università italiana ha condotto con riferimento al quadro teorico sopra brevemente richiamato, i punti salienti sono rappresentati dall'esercizio di Valutazione Triennale della Ricerca (CIVR)¹³⁸ del 2001, cui è seguita la prima VQR 2004/10.¹³⁹

Nel modelli di valutazione della ricerca scientifica, “alla cui base viene posta la valutazione di una singola pubblicazione (*research output*) relativa alla esposizione di una ricerca scientifica” (Frosini, 2012 p.10), vengono correlati tre fattori: la qualità, l'importanza, l'influsso, o impatto (*impact*) che sono alla base del sistema del valutazione nazionale della ricerca sia nel precedente esercizio di VQR che del

di valutazione (p. 13- 82) e da Silvia Salini, *La valutazione della ricerca scientifica: il caso delle strutture* (p.83-97)

¹³⁷ Cfr. Si vedano le applicazioni della British Academy, dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN), dalla Valutazione Triennale della Ricerca (VTR) per il triennio 2001-2003, e della importante e qualificata esperienza del RAE (Research Assessment Exercise) introdotto negli anni '80 in Gran Bretagna (Higher education Funding Council), poi sostituito dal REF (esercizio 2008-13). Per un approfondimento sulle caratteristiche salienti del sistema di valutazione della ricerca nel Regno Unito, si veda: De Fraja G., *Publish or perish.: il meccanismo di valutazione della Ricerca nel Regno Unito*, in Capursi, V. (2008). (a cura di) *Dottor Divago: Discernere, valutare e governare la nuova Università*. (p.28-47).

¹³⁸ Cfr. Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca, CIVR-MIUR (2006). *Linee guida per la valutazione della ricerca*, Roma.

¹³⁹ Il progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-2010 è stato rivolto, com'è noto, alla valutazione dei risultati della ricerca scientifica effettuata nel periodo 2004-2010 dalle Università Statali e non Statali, dagli Enti di Ricerca pubblici vigilati dal MIUR e da altri soggetti pubblici e privati secondo quanto previsto dai DM 17/2011 e DM 458 del 26 giugno 2015 Linne Guida VQR 2011-14. Le attività di valutazione, articolate sulle 14 Aree disciplinari identificate dal Comitato Universitario Nazionale (CUN) sono state condotte da Gruppi di Esperti della Valutazione (GEV) con il compito di valutare i prodotti della ricerca. Le valutazioni sono basate sul metodo della valutazione tra pari e, per gli articoli indicizzati nelle banche dati ISI e Scopus, sull'analisi bibliometrica. I soggetti valutati sono stati i ricercatori (a tempo determinato ed indeterminato), assistenti, professori di prima e seconda fascia e dai ricercatori e tecnologi degli Enti di Ricerca. Sono stati presi in considerazione ai fini della VQR i prodotti di ricerca costituiti da: articoli su riviste; libri e capitoli di libri (se dotati di ISBN); edizioni critiche, traduzioni e commenti scientifici; brevetti; altri prodotti quali composizioni, disegni, performance, software, banche dati.

nuovo (2011-14) previsto dal DM n. 458 del 27 giugno 2015¹⁴⁰ per cui la valutazione, come stabilito all'Art. 5, (comma 1, a e b) e in analogia con la precedente, si basa sull'uso combinato di informazioni bibliometriche e peer review¹⁴¹.

I sistemi di valutazione della Ricerca nel contesto europeo possono essere ricondotti a due meccanismi fondamentali: il primo è quello in cui “obiettivi e parametri sono fissati dal governo o in generale dall'agenzia incaricata della valutazione; il secondo quello per cui ogni ateneo si dà i propri obiettivi e la valutazione è positiva quando l'ateneo ha raggiunto quegli obiettivi. Nel primo sistema tutte le istituzioni sono soggette agli stessi criteri, nel secondo ogni istituzione è valutata secondo criteri differenti” (De Fraja, 2008). Al primo tipo appartengono il sistema italiano e quello del Regno Unito. In particolare il sistema di valutazione della ricerca 2008-13 in UK, denominato *Research Excellence Framework* (REF)¹⁴² (che vale la pena qui menzionare per la sua portata innovativa che ha rappresentato sin dall'inizio un modello di riferimento per il sistema italiano), è un processo di “expert review” che attribuisce alla qualità dei prodotti di ricerca un peso del 65%, alla valutazione dell'*Impact Factor* al di fuori dell'Accademia il 20% e alla valutazione del “research environment” un peso del 15%¹⁴³:

¹⁴⁰ Successivamente, il CD ANVUR approva e pubblica il Bando definitivo Valutazione della Qualità della Ricerca 2011-2014 (VQR 2011-2014)(http://www.anvur.it/attachments/article/825/Bando%20VQR202011-2014_3%20set~.pdf) e la composizione dei GEV. available at: (http://www.anvur.it/index.php?option=com_content&view=article&id=841&Itemid=601&lang=it)

¹⁴¹ Alle implicazioni del nuovo ciclo di valutazione della Ricerca è stato dedicato il XXXVII convegno Annuale AIDEA, “Confrontarsi con il nuovo ciclo della VQR” tenutosi il 12 settembre 2015 presso l'Università Cattolica di Piacenza. <http://www.accademiaaidea.it/in-evidenza/convegno-aidea-piacenza-2015-presentazioni-riunione-plenaria-vqr/>

¹⁴² Il REF prende il posto del precedente RAE sotto richiamato, con alcune modifiche significative, in particolare per quanto attiene all' impact factor fuori dell'accademia. Per approfondimenti sul modello di valutazione di ved a: <http://www.ref.ac.uk/>

¹⁴³ Cfr. *Research Excellence Framework 2014: The results* (2014).Northavon House Coldharbour Lane Bristol BS16 1QD. A.V.A.laible at:www.ref.ac.uk

Table 1. Average overall quality profile and average sub-profiles for all submissions

	4*	3*	2*	1*	U
Overall quality	30	46	20	3	1
Outputs (65%)	22.4	49.5	23.9	3.6	0.6
Impact (20%)	44.0	39.9	13.0	2.4	0.7
Environment (15%)	44.6	39.9	13.2	2.2	0.1

[Fonte: *Research Excellence Framework 2014: The results* (2014). Overall results, p.3]

associati alla seguente definizione dei livelli indicati:

Four star: Quality that is world-leading in terms of originality, significance and rigour

Three star: Quality that is internationally excellent in terms of originality, significance and rigour but which falls short of the highest standards of excellence.

Two star: Quality that is recognised internationally in terms of originality, significance and rigour.

One star: Quality that is recognised nationally in terms of originality, significance and rigour.

Unclassified: Quality that falls below the standard of nationally recognised work. Or work which does not meet the published definition of research for the purposes of this assessment

ciascuno attribuito ai 4 indicatori previsti dal modello.¹⁴⁴

Per quanto riguarda l'impianto del modello nazionale per l'esercizio VQR 2011-14¹⁴⁵,

¹⁴⁴ Ad esempio l'impatto dei casi di studio al di fuori dell'Accademia, definito come "any effect on, change or benefit to the economy, society, culture, public policy or services, health, the environment or quality of life, beyond academia" è valutato sulla base della seguente scala: 4* Outstanding impact, 3* Very considerable impact, 2* Considerable impact, 1* Recognised but modest impact, U Unclassified.

¹⁴⁵ L'esercizio di valutazione è condotto dall'ANVUR sulla base delle competenze previste dal Decreto istitutivo dell'Agenzia (DPR n. 76 del primo febbraio 2010) e delle prerogative assegnate all'ANVUR dal Decreto Ministeriale del 27 giugno 2015.

rivisto rispetto al precedente¹⁴⁶ e parzialmente ispirato al modello anglosassone, l'analisi converge in un giudizio sintetico sul prodotto della ricerca, articolato su cinque livelli: Eccellente; Elevato; Discreto; Accettabile; Limitato¹⁴⁷.

Come rileva Benedetto, "l'avvio alla seconda edizione della VQR sembra prefigurare una periodicità quadriennale della Valutazione della Qualità della Ricerca, facendone un elemento strutturale e stabile del funzionamento del sistema nazionale della ricerca e presenta un grado di continuità con l'esercizio precedente tale da consentire la confrontabilità dei risultati nei due esercizi" (Benedetto, 2015)¹⁴⁸.

La valutazione, articolata per Aree, Settori Concorsuali e Settori Scientifico – Disciplinari riguarda sia le Istituzioni (Università, Enti di Ricerca e altre Istituzioni volontarie) nel loro complesso, sia i Dipartimenti e le articolazioni interne assimilate¹⁴⁹. I criteri di valutazione della qualità dei prodotti sono i seguenti: a)

¹⁴⁶ Anche volte a correggere le criticità evidenziate per il precedente esercizio e sul quale l'Accademia è intervenuta in diverse sedi a confrontarsi con ANVUR. I rapporti finali di GEV e ANVUR sono resi pubblici su http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=245&Itemid=198&lang=it

¹⁴⁷ I prodotti sono "Non valutabili" se appartengono a tipologie escluse dall'esercizio, o se la documentazione fornita è inadeguata o sono stati pubblicati per la prima volta in anni precedenti o successivi al quadriennio di riferimento. Tra le informazioni bibliometriche, sono considerate quelle relative sia all'impatto dell'articolo sia della sede di pubblicazione e la valutazione è affidata a gruppi di esperti esterni (GEV), nominati da ANVUR, (oltre a revisori esterni).

¹⁴⁸ Il prof. Sergio Benedetto è membro del Consiglio Direttivo Anvur e coordinatore VQR 2011-14. Le citazioni qui riprese, fanno riferimento ad un suo recente intervento dal titolo *La VQR 2011-2014* tenuto presso l'Università di Torino nel mese di settembre 2015.

¹⁴⁹ Cfr. ANVUR, Bando Valutazione della Qualità della Ricerca 2011-2014 (VQR 2011-2014), approvato dal Consiglio Direttivo ANVUR 3 Settembre 2015. Al punto 2.6 *Il processo di valutazione* è dichiarato: "I risultati della valutazione sono articolati, per ciascuna Istituzione e Dipartimento, in tre profili di qualità e in un profilo complessivo: a) profilo di qualità dei prodotti della ricerca, anche distinto per area, per settore concorsuale e per settore scientifico-disciplinare, ed espresso come distribuzione percentuale nei cinque livelli di cui all'articolo 5, comma 2 del DM, dei prodotti attesi dagli addetti alla ricerca nel periodo 2011–2014. Il risultato della valutazione è reso pubblico solo nel caso in cui il sottoinsieme di riferimento è composto da almeno tre addetti; b) profilo di qualità dei prodotti della ricerca, anche distinto per area, per settore concorsuale e per settore scientifico-disciplinare, ed espresso come distribuzione percentuale nei cinque livelli di cui all'articolo 5, comma 2 del DM, dei prodotti attesi profilo di competitività dell'ambiente di ricerca, come di seguito indicato: · Istituzioni Universitarie: capacità di attrazione di finanziamenti competitivi internazionali e statali, caratteristiche dell'offerta formativa a livello dottorale; · Enti di Ricerca: capacità di attrazione di finanziamenti competitivi internazionali e statali, dottorati di ricerca in collaborazione con università. Il profilo di qualità complessivo di ciascuna Istituzione è determinato a partire dai tre profili di qualità a), b) e c), attribuendo a quello di cui alla lettera a) un peso pari al 75%, a quello di cui alla lettera b) un peso pari al 20% e a quello di cui alla lettera c) un peso pari al 5%." (p.11)

originalità, b) rigore metodologico, c) impatto attestato o potenziale nella comunità scientifica internazionale di riferimento¹⁵⁰. Per ciascuna Area, Istituzione e Dipartimento (o articolazione interna a esso assimilata) si calcolano almeno i seguenti indicatori sintetici, anche distinti per area, per settore concorsuale e per settore scientifico-disciplinare:

1. il rapporto tra la somma delle valutazioni attribuite ai prodotti attesi dell'Istituzione nell'Area e la valutazione complessiva di Area,
2. il rapporto tra il voto medio attribuito ai prodotti attesi dell'Istituzione nell'Area e il voto medio ricevuto da tutti i prodotti dell'Area;
3. il rapporto tra la frazione di prodotti eccellenti dell'Istituzione nell'Area e la frazione di prodotti eccellenti dell'Area.

A tal riguardo vanno evidenziati alcuni aspetti peculiari, se non per certi versi critici: anzitutto rispetto alla dimensione europea frequentemente qui richiamata, va evidenziato che l'ANVUR è l'unica Agenzia ad avere una doppia competenza, (diversa dal Research assessment che in altri contesti è separato dalla didattica), inoltre la valutazione della ricerca è sul prodotto, ossia valuta il risultato piuttosto che il processo, laddove sulla didattica è centrale il processo. Nel nostro contesto di valutazione i *referee* di Anvur svolgono un compito istituzionale ma sporadico (a differenza del modello britannico del già citato REF, ad esempio, in cui i panel lavorano per più anni e sono sollevati da altri incarichi) e il mix valutativo è l'effetto di 2 metodi, peer review + dati numerici. A ciò si aggiunge il vincolo rispetto a dati e indicatori già stabiliti dal Decreto, con la conseguenza di avere da un lato i vincoli

¹⁵⁰ Intesi come: a) *originalità*: il livello al quale il prodotto introduce un nuovo modo di pensare in relazione all'oggetto scientifico della ricerca, e si distingue così in maniera significativa da tutti gli approcci precedenti allo stesso oggetto, b) *rigore metodologico*: come il livello al quale il prodotto presenta in modo chiaro gli obiettivi della ricerca e lo stato dell'arte nella letteratura, adotta una metodologia appropriata all'oggetto della ricerca e dimostra che gli obiettivi sono stati raggiunti; c) *impatto attestato o potenziale nella comunità scientifica internazionale di riferimento*: livello al quale il prodotto ha esercitato, o eserciterà in futuro, una influenza teorica e/o applicativa su tale comunità anche in base alla sua capacità di rispettare standard internazionali di qualità della ricerca.

scritti nella norma e dall'altro la necessità di garantire la compatibilità oggettiva e al contempo aderire il più possibile alla specificità scientifiche nel tentativo di trovare sistemi di comparabilità tra aspetti che devono calibrare ad esempio il fattore di impatto della rivista con le citazioni¹⁵¹.

“Il Bando VQR 2004-2010 ha valutato la qualità della ricerca a livello di ateneo, sulla base di 7 indicatori, che misurano rispettivamente: IRAS1, la qualità della ricerca; IRAS2, la capacità di attrarre risorse; IRAS3, la qualità della ricerca prodotta dai ricercatori e docenti in mobilità; IRAS4, la mobilità internazionale dei ricercatori e la qualità della ricerca prodotta con coautori internazionali; IRAS5, la capacità di fornire alta formazione (studenti dottorato e borse *post-doc*); IRAS6, l’attribuzione di risorse proprie al finanziamento interno di attività di ricerca; IRAS7, il miglioramento nella qualità della ricerca rispetto all’analogo esercizio di valutazione (VTR 2001-2003). Inoltre a livello di dipartimento il Bando VQR ha definito “4 indicatori di area legati alla qualità della ricerca”¹⁵². Se guardiamo al nuovo esercizio VQR 2011-14, i risultati della valutazione sono articolati, per ciascuna Istituzione e Area, in tre profili di qualità e in un profilo complessivo¹⁵³:

¹⁵¹ Le considerazioni di seguito espone in merito alle caratteristiche del modello di valutazione Anvur per Ricerca e Terza Missione, fanno riferimento agli interventi pubblici del prof. Andrea Bonaccorsi, già componente del Consiglio Direttivo dell’ANVUR, Vice-coordinatore VQR 2004-2010, Professore ordinario di Economia e Gestione delle Imprese Università di Pisa. In particolare si rimanda all'intervento di formazione tenuto presso il dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino il 27 ottobre 2014.

¹⁵² Per approfondimenti su indicatori, criteri e risultati si rimanda al *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, ANVUR. Parte II. LA RICERCA. 2 QUALITÀ E IMPATTO DELLA PRODUZIONE SCIENTIFICA (p.480) “Denominati IRD1-IRD4, misuranti rispettivamente la qualità dei prodotti sottomessi a valutazione, l’attrazione delle risorse, l’internazionalizzazione (mobilità internazionale e qualità della ricerca prodotta con coautori internazionali) e l’alta formazione. Gli indicatori IRAS e IRD sono calcolati per ogni ateneo e per ogni dipartimento a livello di singola area scientifica; a partire da tali indicatori, si calcolano quindi gli indicatori complessivi di qualità della ricerca per area, ottenuti aggregando i 7 indicatori IRAS e i 4 indicatori IRD sopra descritti con i pesi fissati nel Bando della VQR”.

¹⁵³ Cfr. Bando ANVUR, *Valutazione della Qualità della Ricerca 2011-2014* (VQR 2011-2014) 3.09.2015. *Appendice I. Criteri, indicatori e pesi per la valutazione delle Istituzioni I.1 I criteri generali di area legati alla ricerca* (p.20-23). available at: http://www.anvur.org/attachments/article/825/Bando%20VQR%202011-2014_3%20set~.pdf

- profilo di *qualità dei prodotti della ricerca* (peso 0,75) e *dei prodotti della ricerca presentati dagli addetti alla ricerca* che, nel periodo 2011 –2014, sono stati assunti dalla Istituzione o sono transitati al suo interno in una fascia o ruolo superiore nell’ambito dell’Istituzione (peso 0,2)

- profilo di competitività dell’*ambiente di ricerca* (peso 0,05).

Rispetto agli indicatori *IRAS* prima indicati il bando prevede:

- l’indicatore quali-quantitativo IRAS1, con peso 0,75, misurato come rapporto tra la somma delle valutazioni ottenute dai prodotti presentati dall’Istituzione nell’Area e la valutazione complessiva di Area

- l’indicatore quali-quantitativo IRAS2, con peso 0,20, calcolato come il precedente IRAS1 nel sottoinsieme delle pubblicazioni e dei prodotti della ricerca presentati dagli addetti alla ricerca che, nel periodo 2011-2014 oggetto di valutazione, sono stati reclutati dalla Istituzione o in essi incardinati in una fascia o ruolo superiore

- l’indicatore quali-quantitativo di attrazione risorse IRAS3, con peso 0,01, misurato sommando i finanziamenti (entrate di cassa) ottenuti partecipando ai bandi competitivi per progetti di ricerca, siano essi nazionali (PRIN, FIRB, FAR, ASI, PNR, ...) o internazionali (Programmi Quadro dell’Unione Europea, Ente Spaziale Europeo, NIH, ecc.). Il valore è espresso come percentuale del valore complessivo dell’Area;

- l’indicatore quali-quantitativo di alta formazione IRAS4, con peso 0,01, misurato dal numero di studenti di dottorato e iscritti a scuole di specializzazione di area medica e sanitaria, assegnisti di ricerca, borsisti post-doc;

- l’indicatore quali-quantitativo di miglioramento IRAS5, con peso 0,03. Viste le differenze significative tra la VQR 2004-2010 e la VQR 2011-2014, l’indicatore di miglioramento non utilizzerà i valori degli indicatori ottenuti nei due esercizi di valutazione, ma sarà basato sulla posizione dell’Istituzione nella distribuzione dell’indicatore *R*, distribuzione eventualmente quantizzata in fasce;

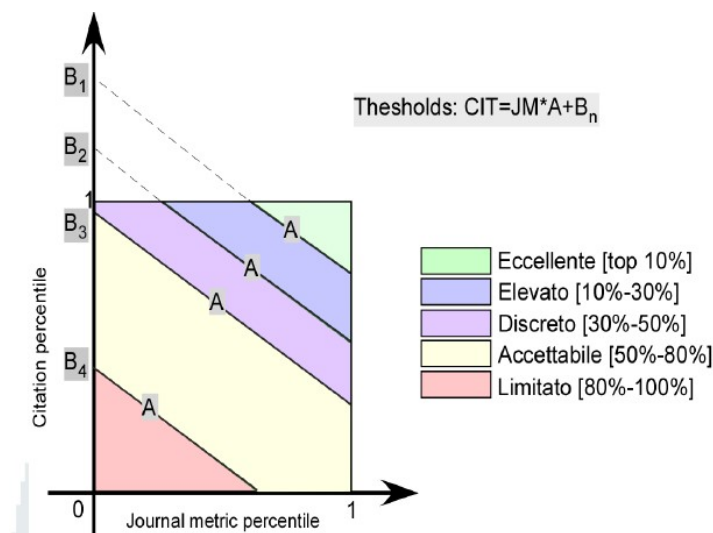
- l'indicatore qualitativo *R*, definito come rapporto tra il voto medio attribuito ai prodotti attesi del dipartimento nell'Area e il voto medio ricevuto da tutti i prodotti dell'Area;

- l'indicatore qualitativo *X*, definito come il rapporto tra la frazione di prodotti eccellenti del dipartimento nell'Area e la frazione di prodotti eccellenti dell'Area.

A livello internazionale, molto in sintesi, il posizionamento dell'attività di ricerca scientifica italiana è basata su informazioni di tipo bibliometrico (numero delle pubblicazioni, il loro impatto scientifico in termini di citazioni ricevute, il livello di collaborazione internazionale delle comunità scientifiche e la presenza nell'eccellenza mondiale in termini di numero di citazioni e qualità della sede di pubblicazione)¹⁵⁴, rispetto al quale, Benedetto¹⁵⁵, rileva, tra le “novità introdotte dalla VQR 2011-14 l'obbligo del commento da parte dei revisori *peer* e l'accurata calibrazione bibliometrica per garantire il rispetto della definizione percentuale delle classi in ogni SSD e Area, una migliore definizione delle categorie di prodotti ammessi, sulla linea di quanto già stabilito in sede di SUA-RD, la riduzione del numero di indicatori” da cui la seguente calibrazione bibliometrica:

¹⁵⁴ “ISI Web of Science e SCImal di Scopus contengono numerosi indicatori adatti a valutare il posizionamento internazionale dell'attività di ricerca italiana. Gli indicatori disponibili possono essere classificati in quattro ambiti principali: indicatori di produzione scientifica; indicatori d'impatto della produzione scientifica; indicatori di collaborazione scientifica; indicatori di eccellenza della produzione scientifica”. Dal *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, op. cit. (pgg.489)

¹⁵⁵ Cfr. intervento del prof. Sergio Benedetto dal titolo "Presentazione del nuovo esercizio valutativo nazionale VQR 2011-2014", presso l'Università degli Studi di Torino, 24 settembre 2015.



[Fonte: Benedetto S., *La VQR 2011-14*, Intervento presso Università degli Studi di Torino, 24/09/2015]

Per quanto attiene le attività di Terza Missione (TM), il bando sopra citato precisa che “l’ANVUR opererà secondo le linee guida “La valutazione della terza missione nelle università italiane”,¹⁵⁶ utilizzando commissioni di esperti i cui membri sono iscritti nell’albo apposito. Le attività di Terza Missione saranno oggetto di valutazione autonoma, e non concorreranno al calcolo degli indicatori sopra descritti, tuttavia concorrono alla valutazione”.

Alla fonte normativa¹⁵⁷ sono riferiti criteri che riguardano attività a vocazione più tecnologica, quali l’attività di ricerca/consulenza conto terzi, l’attività brevettuale, la

¹⁵⁶ La valutazione della terza missione nelle università italiane”, approvate dal Consiglio Direttivo dell’ANVUR in data 1 aprile 2015 (<http://www.anvur.it/attachments/article/26/Manuale%20valutazione%20terza~.pdf>)

¹⁵⁷ Si rimanda alle Linee guida Terza Missione e al DM 7 luglio 2011 che indicava tra le informazioni che i soggetti valutati avrebbero dovuto fornire, all’art. 6 comma 1, anche: a) brevetti e spin-off di cui sia titolare o co-titolare la Struttura specificando, nel caso degli spin-off, la durata e l’andamento; b) entrate di cassa derivate dalla vendita di brevetti o loro licenze, corredate da informazioni sulla natura e caratteristiche dei soggetti acquirenti; Stabiliva inoltre all’art. 8, comma 2, rispetto ai criteri di valutazione, che d) relativamente ai brevetti, i giudizi devono contenere anche riferimenti al trasferimento, allo sviluppo tecnologico e alle ricadute socio-economiche (anche potenziali). Infine all’art. 11 comma 1 il decreto chiedeva che la Relazione finale dell’ANVUR includesse tra i suoi capitoli d) Valutazione delle attività di trasferimento tecnologico (brevetti e spin - off).

presenza di incubatori di imprese compartecipati dalla struttura, il numero di “spin-off”, il numero di consorzi finalizzati al trasferimento tecnologico compartecipati dalla struttura, e attività di trasferimento di conoscenze riferibili in particolare alle scienze umane, quali gli scavi archeologici, i poli museali, ecc.

Nella loro prima fase di applicazione, le Linee guida Anvur¹⁵⁸ fanno a riferimento alle seguenti dimensioni:

- *Strategia*: chiarezza negli obiettivi, orizzonte temporale adeguato, analisi realistica dei propri punti di forza e debolezza, fissazione di obiettivi intermedi e indicatori),
- *Risorse e processi*: messa in campo di strutture organizzative adeguate e di personale qualificato a livello di ateneo; collaborazione attiva del personale ricercatore; procedure di livello professionale.
- *Risultati*: impatto della valorizzazione in termini di risorse economiche acquisite direttamente (contratti conto terzi, cessione di brevetti, licenze).

Tali dimensioni sono riferite alle attività che prevedono una valorizzazione economica della Ricerca (gestione della proprietà intellettuale, gestione spin off, attività conto Terzi, strutture di intermediazione), ciascuna delle quali valutata sulla base di specifici criteri assegnati ad hoc.

La seconda parte dell'esercizio valutativo ha per oggetto la capacità degli atenei e dei dipartimenti di mettere a disposizione della società, nelle sue varie articolazioni, i risultati della propria ricerca e specifiche attività di servizio volte a produrre prevalentemente beni pubblici.

Questi rimandi, seppur non esaustivi, sono finalizzati a definire il quadro di riferimento del processo di valutazione della Ricerca nel sistema nazionale, e delineano un modello che non risulta estraneo all'impianto complessivo del Sistema A.V.A., ma al contrario ne risulta una componente integrante in particolare se si

¹⁵⁸ Si rimanda a ANVUR, (2015). *La valutazione della terza missione nelle università italiane. Manuale per la valutazione*. Versione rivista in seguito alla consultazione pubblica (Approvata dal Consiglio Direttivo nella seduta del 1 aprile 2015) available at: <http://www.anvur.it/attachments/article/26/Manuale%20valutazione%20terza~.pdf>

evidenziano le relazioni su diversi piani: a livello di sistema di governo centrale (MIUR e ANVUR), a livello di Ateneo, a livello di Dipartimento.

Rispetto al primo, gli elementi da considerare (limitatamente alla finalità del presente lavoro), riguardano:

- a) quanto previsto dalla Legge 298/2013¹⁵⁹ per cui i risultati della valutazione saranno utilizzati ai fini dell'allocazione dei trasferimenti statali alle Università (e agli Enti di Ricerca con modalità diverse);
- b) la correlazione dell'esercizio VQR con il modello di accreditamento/valutazione (di cui si dirà oltre).

A livello di relazione con il singolo Ateneo, gli aspetti fondamentali riguardano:

- a) la politica di reclutamento del personale docente e ricercatore degli Atenei;
- c) le politiche di incentivazione alla produzione scientifica che gli Atenei possono prevedere in autonomia per i propri ricercatori (unitamente, eventualmente anche di penalizzazione per gli inattivi);
- d) la definizione di specifiche Linee strategiche per le attività di Ricerca e Terza Missione (cogenti all'interno dei Piani di programmazione Triennale degli Atenei).

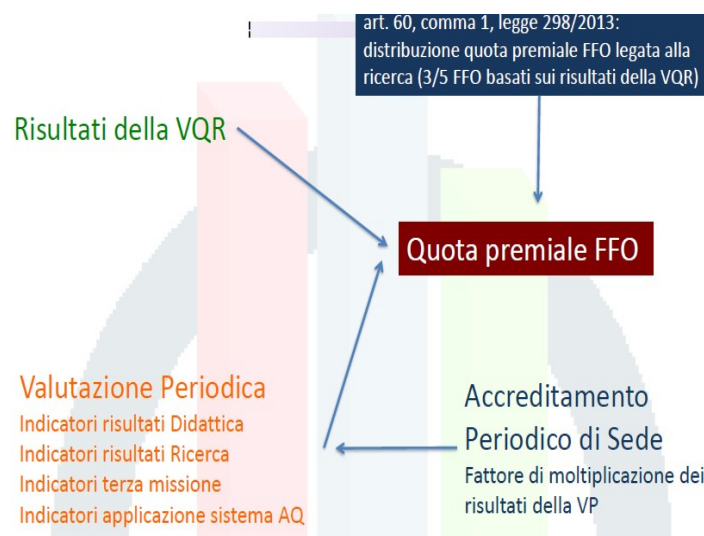
Analogamente, anche a livello di singolo dipartimento, gli interventi sono riconducibili:

- a) alla definizione di una Politica per la Qualità della Ricerca Dipartimentale con individuazione di obiettivi e criteri per la Ricerca e la Terza Missione che siano coerenti con quelli espressi a livello di Ateneo e tengano conto degli esiti della VQR.
- B) alla definizione di obiettivi e finalità strategiche del dipartimento vanno esplicitate nella SUA/RD (integrate qualora previsto dal Piano di programmazione Triennale del Dipartimento) e sono oggetto di valutazione da parte delle CEV in fase di site visit

¹⁵⁹ Cfr L. 298/2013, Art. 60, comma 1: la distribuzione della quota premiale FFO è in parte legata alla ricerca (3/5 FFO basati sui risultati della VQR).

(ulteriormente alla valutazione da parte dei GEV previsto per la VQR che si concentra sui prodotti della ricerca).

Da queste considerazioni emerge un quadro che consente di “tenere insieme” VRQ e SUA/RD in un’ottica di tempo necessaria per dare applicazione, non solo normative, alle innovazioni introdotte e per consentire alle istituzioni di autocorreggersi come illustrato da Castagnaro:



[Fonte: M. Castagnaro, *La seconda fase del sistema A.V.A.. La valutazione della Ricerca e la Scheda Unica Annuale della Ricerca Dipartimentale (SUA/RD)*- Bari, 15.05.2014]

5. Interfaccia tra sistemi di accreditamento e strutture amministrative degli Atenei

Nel nostro contesto, storicamente, a differenza del sistema anglosassone, le strutture amministrative hanno il compito di tradurre le decisioni affinché siano conformi alla norma, si tratta di un controllo di conformità che non sviluppa competenze gestionali, ma si muove in una logica burocratico-procedurale (controllo) (Boffo, Dubois, Moscati, 2006).

Gli Atenei oggi si trovano a operare in una logica diversa, le cui problematiche non possono più essere affrontate solo da personale con una formazione ed un approccio all'amministrazione tradizionale, ma si rende necessaria una innovazione sia nei modelli organizzativi che nelle competenze. In particolare è stato da più parti rilevato¹⁶⁰ come manchi ancora in molti Atenei un profilo di competenze TA a sostegno dei processi di valutazione della ricerca e della didattica.

Avere un apparato amministrativo professionale, efficace ed efficiente significa migliorare l'efficacia e l'efficienza del nucleo operativo di didattica e ricerca dell'università (Vaira, 2008). Tali competenze possono supportare gli Atenei nella razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili non solo in termini di offerta formativa, ma anche in termini di strumenti di efficacia gestionale (Catalano, 2009), in quanto il concetto di *governance* va inteso nel suo senso più ampio non solo di riforma degli assetti istituzionali, ma guarda all'insieme delle pratiche “mediante le quali le cose vengono fatte, le decisioni prese e implementate” (Capano, 2008).

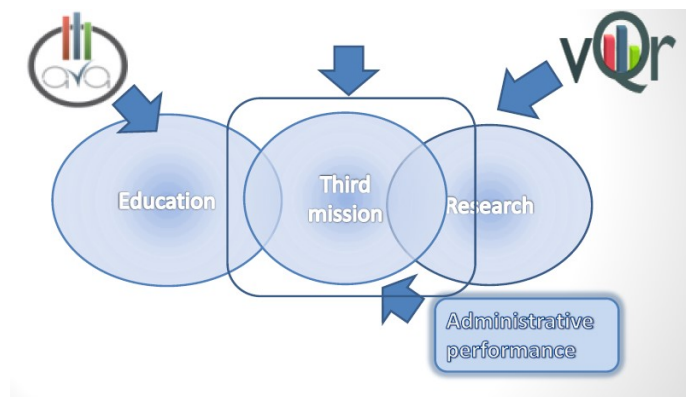
Il tema dell'efficacia degli organismi di governo e della valutazione dei processi dunque si innesta su questi presupposti. Se infatti l'università italiana è avviata verso il cambiamento da un processo che ha preso avvio dalla rivisitazione del ruolo e degli organi di governo, siamo oggi al secondo step, in cui diventa necessario per dare applicazione alle riforme, contribuire dall'interno a sistematizzare quel lavoro culturale e di sensibilizzazione iniziato decenni fa verso un sistema che, da un processo di autovalutazione, attraverso linee concrete di programmazione, porti a risultati tangibili (in questo senso possiamo leggere, ottimisticamente, le disposizioni ministeriali sulla programmazione degli Atenei come punto di avvio di questo processo).

Il sistema di valutazione oggi applicato, contempla come si è detto i due versanti, didattica e ricerca con ricadute parziali su FFO sui quali si innesta, come un

¹⁶⁰ E. Periti, ANVUR, intervento Convegno Anvur, Dicembre 2013

architrate, l'integrazione con la tecnostuttura che, a sua volta rimanda a D.Lgs. n. 150/2009 – da un lato e all'anticorruzione e trasparenza¹⁶¹ dall'altro con reciproche interconnessioni, ad esempio laddove la trasparenza è funzionale per la performance lo è anche per la didattica.

La presenza di un piano integrato di Ateneo che concili obiettivi ed esiti di didattica, ricerca e Terza Missione, con il piano delle performance consentirebbe di superare quella condizione di debolezza per cui le performance organizzative non interagiscono necessariamente o, solo debolmente con le performance individuali:



[Fonte: A Bonaccorsi, *Evaluation of Administrative Performance in Italian Universities* – ANVUR, International Workshop, *Teaching and reseach evaluation in Europe*, Roma 4 dicembre 2014]

Di fatto, in accordo con un sistema di trasparenza, per identificare il piano della

¹⁶¹ I riferimenti normativi fondamentali, per i quali ogni Ateneo ha adottato il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della Trasparenza sono Legge 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* e il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, adottato dal Governo in attuazione di una delega contenuta nella legge n. 190/2012, che ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti. Con la Delibera 50/2013, la CiVIT, Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, ha approvato le "Linee guida per l'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016".

performance dell'Ateneo gli obiettivi partono (o dovrebbero) partire – con un processo bottom up - dalle richieste che pervengono dai CdS quali esiti di processi di autovalutazione (riesame) e dal lavoro delle Commissioni Didattiche Paritetiche, definendo già una linea di azione che interfaccia le strutture amministrative con il coinvolgimento effettivo delle Unità organizzative nel Piano Integrato.

La dimensione di valutazione della qualità della didattica e della ricerca non può infatti prescindere dall'impatto che su di essa ha l'azione amministrativa, che diventa strategica e si focalizza come le prime “sugli aspetti di governo e gestione degli enti, portando a sintesi le istanze di corretta condotta aziendale, efficace ed efficiente gestione, rafforzamento strutturale dell'ente” (Valotti, 2005).

I processi principali di didattica e ricerca cui ci si è dedicati in questa sede, non possono essere oggi pensati senza considerare i processi “trasversali”, imprescindibili (orientamento, comunicazione, supporto informatico, logistica, amministrazione, solo per citarne alcuni) che garantiscono il funzionamento dei processi principali e contribuiscono al loro risultato: la qualità dell'amministrazione (nelle sue diverse componenti) rappresenta una componente decisiva per la qualità della didattica e della ricerca, come grado di attuazione dei programmi e di standard qualitativi definiti. “La crescita quali-quantitativa dei servizi offerti dalle università - osserva Mandanici - ha palesato la necessità di istituire appositi uffici con l'obiettivo della razionalizzazione dei costi e della migliore allocazione del personale sulla base degli obiettivi perseguiti, (...) ponendo l'università nella situazione di rispondere all'obbligo normativo e parimenti alla necessità aziendale” (Mandanici, 2011, p.81).

La norma assegna all'Anvur¹⁶² oltre alla valutazione delle attività di didattica e di

¹⁶² L'art.60 comma 2 della Legge 98/2013 “all'articolo 13, comma 12 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è aggiunto il seguente periodo: *Il sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, è svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 3 e in conformità ai poteri di indirizzo della Commissione di cui al comma 5*”.

ricerca, anche le attività amministrative, facilitando in questo modo il dialogo tra i sistemi verso un “legame organico ed esplicito del ciclo della performance con la programmazione strategica delle università e degli enti di ricerca (definizione degli obiettivi strategici e operativi) e con i documenti di bilancio (aggancio tra obiettivi e piani di azione/risorse) e l'inserimento nel sistema degli obiettivi delle attività istituzionali e dei rispettivi processi di valutazione” (Bonaccorsi, 2014).

La rappresentazione delle relazioni tra la componente accademica e la tecnostruttura con riferimento ai sistemi di valutazione e di controllo e alle ricadute sul sistema di finanziamento è contenuta nella Tavola 1.1.

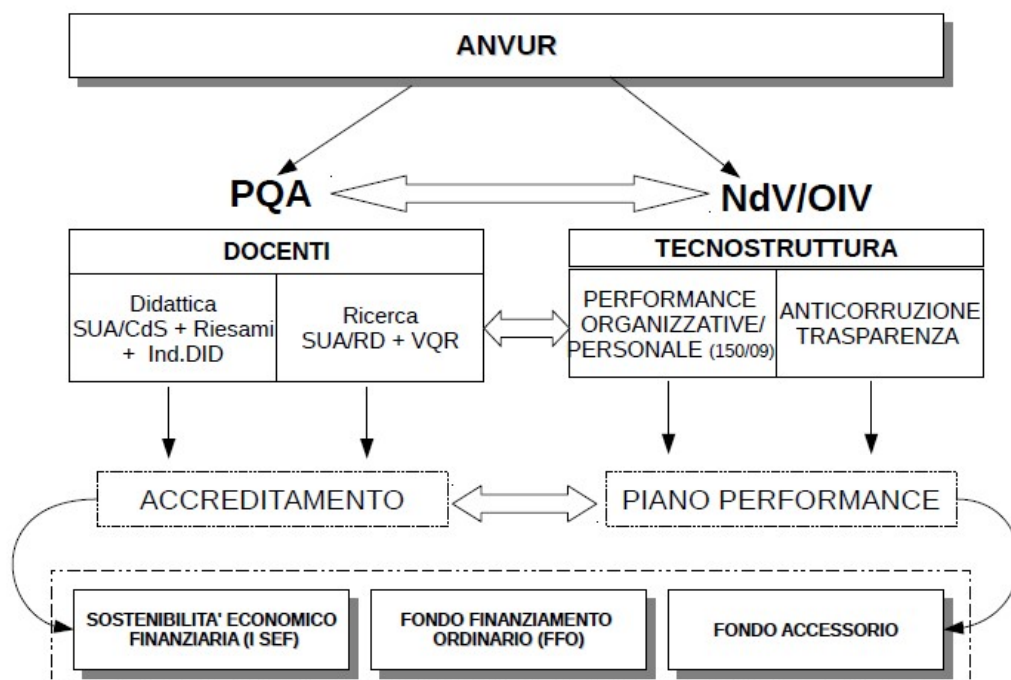


TAVOLA 1. Interrelazioni tra componente accademica e tecnostruttura nella relazione con sistemi di valutazione ANVUR

L'insieme delle interrelazioni che scaturiscono, con riferimento a:

- ruolo/mandato di ANVUR
- ruolo di controllo assegnato agli organi interni di Ateneo (o interni/esterni come

NdV)

- documenti di riferimento per i processi di accreditamento/valutazione da cui si evince la connessione, ciascuno per la propria parte, sul sistema complessivo di finanziamento.

6. Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review

Analisi condotte sugli studi effettuati in ambito economico-aziendale e incentrati sui processi di gestione e innovazione nella Pubblica Amministrazione nel periodo 1990/2010 (Adinolfi 2004, Turri 2011), rilevano come le ricerche e le monografie dedicate al sistema universitario rappresentino una ridotta percentuale¹⁶³, e quanto siano diversi e molteplici i concetti e i termini che esprimono la multifunzionalità e la complessità organizzativa delle istituzioni universitarie.

Nell'ultimo decennio in particolare, in misura crescente a livello nazionale, i contributi hanno accompagnato il processo di riforma dell'Università italiana in una chiave interpretativa che guarda con attenzione ai processi di valutazione correlandoli ai principi di autonomia, alle nuove governance degli Atenei e alle attività amministrative (Capano, Regini 2011, Catalano 2004, Cosenz, 2011, D'Orsi Villani 2009, Geuna, Rossi, 2013)¹⁶⁴.

Il tema della *governance* delle università è delicato e necessita di chiarezza quanto al significato.

¹⁶³ Adinolfi riporta che, nel periodo 1994-2003 su 407 monografie esaminate, solo il 3% è focalizzato sul sistema universitario. Turri riprende un'indagine condotta tramite la banca dati ESPER, che prendendo in esame le pubblicazioni dal 1992 al 2010 sulla rivista *Azienda Pubblica*, rileva come i contributi centrati sull'Università rappresentino il 5% del totale. (Cfr. Turri M. *L'università in transizione*, Guerini e Associati, Milano, p. 16 e ss.).

¹⁶⁴ Per un excursus storico dello sviluppo dei sistemi di governance degli Atenei italiani, ed un'analisi dettagliata sulle caratteristiche degli Statuti, si rimanda al *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, ANVUR Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Roma I.2.6 - La Riforma del sistema universitario italiano: la *governance*, la riorganizzazione dei dipartimenti e i compiti di valutazione assegnati all'ANVUR (pag.334 e ss.)

Quale premessa alle considerazioni che seguono e sono oggetto di questa ricerca, va specificato che, se numerose definizioni del termine *governance*¹⁶⁵ convergono nel richiamare i concetti di *collaborazione organizzativa* attraverso un sistema di regole che favorisca la presa di decisioni nella gestione delle istituzioni (Moscatti 2009), l'accezione di “governance universitaria” qui privilegiata e con specifico riferimento alla “riforma della governance degli Atenei” è quella indicata da Capano, con cui si intendono “gli assetti istituzionalizzati, (cioè l'insieme di regole formali efficaci e di pratiche in uso) mediate le quali tutte le componenti dei processi decisionali dell'istituzione (gli organi di governi istituzionale, l'apparato amministrativo, i presidi e i direttori di dipartimento, i consigli delle strutture intermedie, le procedure, i piani di sviluppo, gli studenti, gli stakeholder esterni, ecc) interagiscono e si interconnettono” (Capano 2008, p. 134).¹⁶⁶

Se muoviamo da questo presupposto, dobbiamo tener in considerazione tutte le componenti decisionali dell'istituzione e considerare quindi la governance come *un di più* rispetto alla sola riforma del sistema di governo (come hanno dimostrato gli accesi dibattiti che negli ultimi anni hanno portato all'attuale riforma universitarie e

¹⁶⁵ L'economia aziendale, ha coniato una pluralità di definizioni del termine *governance*, accomunate, pur nelle specifiche accentuazioni poste da ciascuna, dal rilievo attribuito a due ordini di fattori: l'insieme delle regole che disciplinano i processi decisionali e di controllo all'interno delle aziende; la struttura degli organi preposti a detti processi e le loro relazioni (Berardi G., (2011), *La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge n. 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento*, in *Economia Aziendale Online*, Vol.2, 3 311. Con riferimento all'istituzione universitaria, sempre in Berardi si legge: “In linea con il modello anglosassone e con i principali framework di corporate governance, la legge n. 240/2010 ha inteso recuperare la necessaria unitarietà delle diverse fasi in cui si articola la gestione strategica, attraverso la previsione di un unico vertice ad essa preposto, individuato nel CdA, cui sono state assegnate tutte le funzioni di indirizzo, programmazione e di controllo complessivo della gestione (art. 2, comma 1, lett. h). Il senato accademico ha conservato la natura di luogo di rappresentanza della comunità universitaria, da cui la sua costituzione su base elettiva (art. 2, comma 1, lett. f). Tuttavia, diversamente dal passato, le competenze caratterizzanti ad esso riservate non riguardano l'esercizio dell'attività di governo in senso tecnico, sostanzandosi in funzioni propositive e consultive, normative (in ambito prettamente didattico scientifico) e di coordinamento con le strutture accademiche” (ivi, pag.318)

¹⁶⁶ Per un sintetico excursus sul concetto di governance delle università si rimanda a Moscatti R., *La governance dell'università in Europa* (pag. 18 e ss.) in Barone C., Boffo S., Di Pietro F., Moscatti R., (2009) *Le trasformazioni dei modelli di governance nelle università europee*, in *Inchiesta*, n. 3

all'applicazione dei nuovi statuti)¹⁶⁷, e considerarla come correlata ai processi di valutazione intesi sia come un bisogno interno da parte degli Atenei di disporre di strumenti di governo, sia quale “strumento di controllo e regolazione da parte del sistema centrale nei confronti degli Atenei” (Minelli, Rebora, Turri, 2006, p. 149).

Come rileva Moscati, con riferimento alle Università, il termine di “governance” è stato identificato con la struttura di relazioni che tiene insieme la coerenza organizzativa, e dunque autorizza politiche, programmazioni, decisioni, e altresì fornisce riscontri della loro correttezza, coerenza e convenienza (Moscati 2009, p.18).

Le riforme avviate nei sistemi universitari europei,¹⁶⁸ hanno posto *l'attenzione sulla valutazione della didattica* e sui suoi risultati, operando in un'ottica più ampia che considera le diverse dimensioni secondo un principio di *accountability in higher education*, strettamente correlato all'idea di cambiamento:

“each institution has a kind of social contract with its society, and its support community in that society, defining the relative weight and combination of these three kinds of links, but a. these contracts are as diverse as the institutions themselves, and b. they are almost everywhere currently in the process of change” e al concetto di *accountability esterna e interna* delle istituzioni universitarie:

“external accountability is something like an audit, giving grounds for confidence and continued support, while internal accountability is a kind of research: inquiry and

¹⁶⁷ “Esercitare una funzione di governo con la logica della governance significa riconoscere che l'ente/istituto pubblico deve esercitare i propri poteri e le proprie funzioni per creare interessi convergenti (...) Governance significa trovare forme e modi contemperare interessi molteplici della società, per dare necessaria attenzione e per rispondere in modo soddisfacente alle attese dei diversi portatori di interesse” (Borgonovi, 2005 p. 35)

¹⁶⁸ Sulle analisi comparate si veda, tra gli altri, Regini M. (2009), (a cura di) *L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma, Trombetti A.L., Stanchi A., (2010), *L'università italiana e l'Europa*, Rubbettino, Reale E., Marini G., (2013) *La valutazione e i suoi effetti sull'università: una comparazione fra Italia e Francia (Evaluation and its effects on universities: a comparison between Italy and France)* in RIV Rassegna Italiana di Valutazione (fascicolo 55, pp 151-170), Franco Angeli, Milano.

analysis by the institution into its own operations, aimed primarily at improvement through investigation and action” (Trow, 1996, p.2)¹⁶⁹.

Il processo di rinnovamento e la rivisitazione del ruolo delle Pubbliche Amministrazioni, anche in Italia, deve molto ad un modello di riferimento teorico, che nella letteratura internazionale è noto come *New Public Management*¹⁷⁰ (NPM) - da alcuni autori inteso quale paradigma¹⁷¹ - e che ha rappresentato la spinta al cambiamento e il passaggio, in ottica di sburocratizzazione, influenzando il sistema della PA verso un modello di governo più vicino alle logiche economiche e aziendali¹⁷².

Contributi significativi si sono avuti anche nel contestualizzare il modello di NPM nel sistema universitario (Maran 2009) e sugli sviluppi in termini di *Public Value Management* (Broglia, Mion, 2009) secondo cui la Pubblica Amministrazione *crea valore* in termini sociali ed economici e, nello specifico l'istituzione universitaria, crea network ponendosi quale *catalizzatrice del sapere e fonte della creazione di valore pubblico locale* (Formisano, Russo, Lombardi, 2012)¹⁷³. Nel settore

¹⁶⁹ Cfr. Trow M., (1996), *Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective*, in *Higher education policy*, vol. 9, no. 4.

¹⁷⁰ Cfr. Pollitt C. (2009), *The essential Public Manager*, Open University Press/mcGraw-Hill, Philadelphia. Per una analisi della letteratura di riferimento si veda anche Riccaboni, A. (2003). *Potenzialità e limiti della valutazione integrata della didattica e della ricerca: alcune riflessioni sui primi risultati del progetto VAI*. Università degli studi di Siena. (p. 5 e ss)

¹⁷¹ Alcuni Autori, tra cui Gruening (1998 e 2001), affermano che “il NPM non può definirsi un nuovo paradigma, ma la sintesi di principi già espressi in passato da diverse teorie in maniera autonoma; tuttavia la letteratura dominante ha considerato il NPM un nuovo paradigma, riconoscendo ad esso il merito di aver dato un contributo al cambiamento delle logiche e degli strumenti di gestione delle PA”. In Scaletti A., (2010), *Il controllo economico delle aziende dei sistemi sanitari regionali*, Giappichelli, Torino, (pag.3)

¹⁷² In questa sede vengono riprese solo alcune delle possibili chiavi di lettura e di analisi, oltre al già citato NPM, il Neoistituzionalismo, l'Organisational control theories, il Sense Making. Su questo si rimanda al Convegno Nazionale “*La valutazione dell'università in una prospettiva strategica. Dilemmi senza soluzione?*” (CNR, 15 febbraio 2013) e, nello specifico all'intervento di Matteo Turri “Conseguenze, effetti e significati della valutazione”.

¹⁷³ Cfr. Formisano, V., Russo G., Lombardi (2011): “Nelle aziende pubbliche, tale fenomeno è noto come New Public Governance (Bovaird, 2002; Lynn et al., 2007): all'interno di una rete locale si trovano aziende pubbliche e private la cui azione è protesa alla realizzazione del bene comune (Zamagni, 2008). In questo senso, il passaggio dal New Public Management al New Public Governance ha permesso di valorizzare il concetto di network indagandolo quale rete di soggetti o entità interagenti tra loro, in grado di guidare le loro relazioni verso il raggiungimento di un obiettivo comune: il public value creation (Moore, 2005)”.

dell'istruzione superiore, in particolare, l'influenza del NPM si coglie proprio nella progressiva presenza degli elementi esterni nei processi decisionali e di governo delle istituzioni accademiche¹⁷⁴.

Al di là di una disamina sui fondamenti teorici cui si ispira¹⁷⁵, nella pratica il NPM¹⁷⁶ ha dato avvio ai processi di riforma nelle PA che hanno assunto significati diversi in funzione del periodo storico e del Paese in cui i suoi principi sono stati applicati, tutti accomunati da processi di decentramento, semplificazione e snellimento delle procedure, con l'introduzione di approcci orientati *management by objective*, a nuovi modelli di gestione del personale in ottica di risultato, integrati con i fondamenti della PA (rispetto delle regole e legittimità degli atti).

Le università non sono più svincolate dalla società: sebbene il modello di relazione *Triple Helix* tra Università, Industria e Governo, (Etzkowitz 1999, 2003)¹⁷⁷ sia una

¹⁷⁴ Si pensi alla composizione esterna all'Ateneo negli organi decisionali ed anche nei NVA che, pur non essendo organi decisionali, sono, statutariamente, organi di Ateneo e chiamati ad un ruolo nel processo di valutazione delle Università. Su questo si veda il recente Broglia A., Mion G., (2014) *Il ruolo del NdV in un'università che cambia: prime evidenze dall'introduzione del sistema A.V.A.*, in *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 1-2-3, 2014, pp. 25-41.

¹⁷⁵ Il modello NPM è stato negli anni "indagato" con contributi interpretativi differenti, volti a metterne in luce le caratteristiche originarie e il suo sviluppo nei diversi contesti internazionali. Per questi aspetti teorici che rimandano alla teorie del *public choice* (si veda Tullock (1962); Arrow (1951,1963), del *management approach/managerialism* e alle riflessioni, sviluppate dagli anni '90, sulla de-burocratizzazione della PA per superare le rigidità e le disfunzioni da essa provocate a causa degli eccessi di rigidità e di vincoli verso lo snellimento dei processi e la razionalizzazione degli assetti organizzativi (attraverso la proposta di forme di decentramento delle funzioni di *budgeting*, gestione del personale, la semplificazione delle procedure l'outsourcing, (Light,1997, Osborne, Gaebler, 1992). Sulla contestualizzazione del concetto di *Liberation management*, Terry Larry D., (1998) scrive: *The term liberation management was popularized by Thomas Peters (1992), but did not gain intellectual currency until Paul Light (1997) used it to describe one of his four "tides of reform."* *Liberation management is guided by the idea that public managers are highly skilled and committed individuals who already know how to manage. Consequently, the supposedly poor performance of public bureaucracies is not the result of managerial incompetence or malfeasance. Rather, it is the result of a "bad system," which is over burdened by a plethora of cumbersome and unnecessary rules, regulations, and other constraints.* (in *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*, in *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3).

¹⁷⁶ Il modello New Public Management (NPM) quale visione neo-liberista applicata alle amministrazioni pubbliche le ha spinte ad adottare logiche e strumenti propri all'impresa secondo il noto modello del che si è tradotto – tra l'altro – nell'emergere di strutture di relazione (in sintonia con i principi di flessibilità) atte a fornire coerenze organizzative e a gestire politiche, programmazioni e processi decisionali che si riassumono nel termine di *governance*. (Barone, Boffo, Di Pietro, Moscati, 2010)

¹⁷⁷ "The institutionally defined Triple Helix is premised on separate academic, industrial, and governmental spheres and the 'knowledge flows' among them. Transfer is no longer considered as a linear process from an

chiave di lettura del sistema universitario anglosassone, tuttavia non si può negare che anche nel nostro contesto italiano, le nuove modalità di conduzione delle attività scientifiche hanno introdotto nuove logiche che pongono l'attenzione sul destinatario finale e sul coinvolgimento degli stakeholders (trasferimento tecnologico, spin off, formazione permanente, ecc)¹⁷⁸.

Questi processi intrecciati che caratterizzano l'università, e i suoi prodotti istituzionali, (ricerca, didattica, formazioni permanente, attività di Public Engagement e Terza missione) hanno portato - autori eminenti in *Higher Education*¹⁷⁹ - a contraddistinguerle come istituzioni *multiversity* (Kerr, 1963) intese come istituzioni che erogano servizi alla collettività con un orientamento culturale e civilistico con una conseguente elevata complessità organizzativa e decisionale che, altri autori hanno enfatizzato, rilevando il carattere estremamente frammentario del sistema universitario (Capano, 2012)¹⁸⁰. Frammentazione che però è la caratteristica che ha consentito la sua persistenza nel tempo come istituzione e ha permesso di adattarsi ai diversi contesti economici, sociali e storici: “queste caratteristiche fanno sì che le università siano dotate della capacità organizzativa detta di *buffering*, ovvero sia della capacità di isolare, segmentare e attenuare l'impatto interno di fenomeni e perturbazioni provenienti dall'esterno”. (Capano, 2008).

Dalla riforma humboldtiana, l'Università ha partecipato di una duplice natura insieme, da un lato, di libertà di ricerca e di autonomia di espressione e, dall'altro di

origin to an application. Historical patterns of interaction can be reconstructed. While 'knowledge flows,' tracked by scientometrics, are an important constituent of science-based economic growth, more intensive relations of increasing complexity have emerged in the course of the capitalization of knowledge. The emerging Triple Helix III is based on a complex set of organizational ties among overlapping spheres that increasingly break down the boundaries between them” (Leydesdorff, L., & Etzkowitz, H. (1998). The triple helix as a model for innovation studies. *Science and public policy*, 25(3), 195-203.

¹⁷⁸ Dopo il New Public Management, la New Public Governance e il New Public Service, viene indicata la teoria del valore pubblico (Marcon, 2011).

¹⁷⁹ L'area cosiddetta della *research on higher education* delinea un campo di ricerca definito dall'oggetto di studio piuttosto che da un approccio disciplinare e possiede una notevole ampiezza di temi trattati in modo interdisciplinare (Turri, 2011).

¹⁸⁰ Altrove si sono definiti i concetti di *anarchia organizzata* (March, Olsen, 1976), *forma federale* (Clark, 1995), *legame lasco* (Weick, 1976).

approccio burocratico intrinseco alla sua funzione pubblica¹⁸¹, questa duplicità ha contribuito a quel progressivo adattamento “creativo” verso i processi sopra richiamati in termini di *logiche di mercato* (Battistelli, 2006)¹⁸² per cui l'istituzione universitaria ha dovuto ripensarsi, reinterpretando il proprio ruolo, scendendo - per citare una metafora diffusa - dalla “torre d'avorio”¹⁸³, senza tuttavia perdere la propria specificità.

Per l'approccio di questa ricerca e per le considerazioni cui tende, partendo da quanto fin qui brevemente richiamato, sarebbe pertanto riduttivo sostenere di poter applicare i modelli interpretativi aziendalisti - tout court – nella pubblica amministrazione e soprattutto nell'Università che, oltre ad essere un'organizzazione, è una istituzione (duplicità di cui tener conto):

“still, as a rule universities exhibit features of both organisations and institutions. As institutions they are societal establishments generating and transmitting knowledge, as organisations they are a unit comprising teachers, researchers, students, administrative staff, and leadership who cooperate with each other through a division of tasks” (Kehm M.B., 2013 p.2)¹⁸⁴.

Nel corso dell'ultimo decennio, anche a livello nazionale, si è assistito ad uno sviluppo di studi di settore che oltre ad indagare, come già citato i cambiamenti

¹⁸¹ Su questo si rimanda al concetto weberiano di *burocrazia come fenomeno dell'età moderna* (M. Weber, Economia e società, trad.it.,1961, Milano). In questa sede il riferimento al un modello burocratico viene richiamato così come inteso nella moderna teoria organizzativa per cui *i comportamenti di quanti vi operano risultano in gran parte predeterminati e standardizzati* (Vagnoni, 2007)

¹⁸² Sul concetto di mercatizzazione dell'università e di rapporto produttore/cliente in ottica di fornitore di servizi, si rimanda a Battistelli F., (2006). *Dalla torre d'avorio alla McUniversity? Lo studente “cliente” e la valutazione dell'Università*, in Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A., (a cura di) *L'Università in cambiamento fra mercato e tradizione*, il Mulino, Bologna.

¹⁸³ Cfr. Moscati R., Regini M., Rostan M., (2010), *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, Il Mulino, Bologna.

¹⁸⁴ Kehm B.M., (2013) *Universities as Specific and Incomplete Organisations? New Theories of ‘Universities as Organisations’*. Presentation at the 4th International Conference “University Traditions: A Resource or a Burden?” Higher School of Economics, (Moscow, 26-28 September 2013)

strutturali¹⁸⁵ in atto negli Atenei, hanno esplorato questa dimensione e il nuovo ruolo dell'università sia con riferimento alle modifiche normative anche in ottica comparativa (Poggi 2012)¹⁸⁶, sia con riferimento agli strumenti di management a supporto del governo economico, con specifico riferimento a sistemi di financial, cost accounting e management che le nuove indicazioni legislative richiedono (Arcari, 2003).

In particolare, due sono gli interventi legislativi più rilevanti con cui gli Atenei si stanno confrontando, e che, insieme ad altri hanno impatto sul sistema organizzativo e gestionale:

- a. l'introduzione di un *sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica del bilancio unico* e del bilancio consolidato Bilancio¹⁸⁷.
- b. l'adozione di un *piano economico finanziario triennale* al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività di ateneo.

Con l'applicazione del DgL. n.18 del 27 gennaio 2012¹⁸⁸, le Università adottano il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico d'ateneo, nonché i

¹⁸⁵ Sia in termini di governance (Capano 2008, Moscati, Vaira 2008, Rebora-Turri 2009,) sia di valutazione dei processi e delle performance (Minelli, Rebora, Turri 2002, Catalano 2004, Moscati, Regini, Rostan 2008, Turri 2011).

¹⁸⁶ Le implicazioni derivanti dall'applicazione della Legge di riforma universitaria (L.240/2010) sono state oggetto di numerosissime studi e approfondimenti. In questa sede, per la tipologia di ricerca avviata, si è ritenuto funzionale far riferimento a quei contributi che prendono in analisi gli aspetti giuridici sia in chiave comparativa, (cfr. Poggi A., *Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europeo*, Revista catalana de dret públic, núm. 44, 2012, p. 27-65), sia correlandoli alle funzioni di governance e ai livelli decisionali, al fine di contestualizzare i processi di valutazione e assicurazione di qualità. In particolare Mainardi S., Piccardo C. Periti E.,(2013) (a cura di), *Il Governo manageriale delle università*, Il Mulino, Bologna.

¹⁸⁷ Le Università sono state indirizzate a cambiare il sistema contabile e di bilancio finora adottato. La nuova disciplina in tema di rilevazioni contabili e di rappresentazione dei bilanci ha lo scopo di garantire un sistema di informazioni idoneo a misurare non solo gli aspetti economici della gestione ma anche una complessiva valutazione delle performance accademiche. (Rif. Legge n. 240/2010 -Art. 5, *Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, comma 4: "Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera b), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), garantendo, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; b) adozione di un piano economico-finanziario triennale al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo".

sistemi e le procedure di contabilità analitica, a partire dal 1° gennaio 2015. In quest'ottica la programmazione è fondamentale perché parte dai dati interni, e deve tener conto di diversi fattori, non ultimi l'autonomia e la responsabilità degli Atenei nei processi di valutazione, l'efficienza e l'economicità nell'uso delle risorse, la trasparenza.

Il nuovo sistema contabile è correlato alla programmazione strategica e permette di evidenziare gli elementi economici, finanziari e patrimoniali che ne qualificano l'efficienza del sistema e i suoi risultati.¹⁸⁹ Su questo fondamento si articola il processo di cambiamento nella sua duplice dimensione: interna agli Atenei per cui alle modifiche degli organi delle Università e dei modelli organizzativi, sottostanno le modifiche del sistema contabile e dei bilanci, ed esterna, nella misura in cui il nuovo sistema risponde, secondo un modello di *accountability*¹⁹⁰, alle esigenze informative della governance centrale (Ministero) nella distribuzione del Fondo di Finanziamento: la transizione verso la contabilità economico patrimoniale è legata da un lato ad una esigenza di maggiore *accountability* dall'altro dalla migliore capacità di questa contabilità a rappresentare i risultati della gestione di beni e servizi (Catalano, 2009).

Nelle amministrazioni pubbliche (Valotti, 2005) il termine *accountability* richiama sia il dovere dell'ente pubblico di rendicontare ai portatori di interesse esterni, sia di introdurre in una logica di trasparenza un meccanismo di responsabilizzazione interna relativamente all'impiego delle risorse. La contabilità economico patrimoniale, adotta il principio di competenza economica che prende a riferimento il

¹⁸⁸ Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 18 "Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240"

¹⁸⁹ Per le analisi relative all'introduzione del bilancio economico patrimoniale, si veda Salvatore C. (2012), *Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle università: caratteristiche e criticità*, Giappichelli, Torino, Catalano G., (2009), (a cura di) *La contabilità economico patrimoniale nelle università*, Il Mulino, Bologna

¹⁹⁰ Qui da intendersi come *verificabilità amministrativa e operativa* del sistema di istruzione superiore (R. Moscati, 2008)

costo (valore) delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate, anziché la spesa, collega il risultato economico con quello patrimoniale. Il passaggio per gli Atenei è stato importante, si è passati da una logica di spesa a una logica di contabilità analitica e quindi rispetto a costi e risorse effettivamente consumati, introducendo un concetto di efficienza che è data dal rapporto tra input e output.

Il passaggio alla contabilità economico patrimoniale è altresì fondamentale per consentire una valutazione di efficacia¹⁹¹ del sistema: il sistema è analogo al mondo dell'impresa dove la programmazione ha un valore sostanziale, non formale. Facendo leva sui meccanismi di finanziamento e sugli strumenti, il legislatore ci introduce in un sistema che enfatizza la programmazione, basato sui risultati di performance e sul raggiungimento degli obiettivi dichiarati dalla governance: chi dirige si assume la responsabilità dell'equilibrio economico finanziario.

La contabilità analitica misura i costi sostenuti da una organizzazione con riferimento sia alle sue articolazioni organizzative (centri di costo) sia alle destinazioni dei costi stessi (attività, funzioni, progetti): se gli Atenei non effettuano il controllo sono penalizzati sull'FFO.

Così si esprime il nesso tra i concetti chiave di governance, riorganizzazione, didattica, valutazione e sistema contabile: “la riforma dei sistemi contabili nell'ambito delle Università pubbliche impone certamente una profonda revisione dell'organizzazione amministrativa degli Atenei che si aggiunge alla recente riorganizzazione della governance e della didattica. L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale finalizzata alla redazione di un bilancio unico di Ateneo, accanto al tradizionale sistema di contabilità finanziaria, sicuramente deve essere considerata un primo obiettivo da raggiungere alla luce della tempistica posta dai vincoli normativi.

¹⁹¹ Per efficacia si intende la misura del grado di conseguimento degli obiettivi aziendali, mentre per efficienza la misura del grado di impiego delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi medesimi. Per quanto riguarda tali definizioni si veda Brusa L., (2012), *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano (pag. 4).

La legislazione prevede anche l'introduzione all'interno dei sistemi contabili universitari della contabilità analitica, ovvero di un sistema di rilevazioni che rileva per destinazione l'economicità e l'efficienza della gestione, scomponendo l'unitarietà dell'azienda Università in singole unità organizzative (centri di costo) e disarticolando l'organica e finalizzata mission universitaria rappresentata dalla ricerca e dalla didattica, nelle rispettive strutture tecnico contabili dei corsi di studio e dei progetti di ricerca. Si impone pertanto un reengineering del sistema amministrativo, progettando il nuovo sistema contabile alla luce delle informazioni economico, finanziarie e patrimoniali che è necessario ottenere per una economica ed efficiente gestione delle risorse sempre più limitate assegnate al sistema universitario." (M. Saita, P. Saracino, 2012)¹⁹².

Storicamente in Italia, le strutture amministrative hanno sempre avuto il compito di tradurre le decisioni affinché fossero conformi alla norma: un mero controllo di conformità che non ha richiesto specifiche competenze gestionali.

Gli Atenei oggi si trovano a operare in una logica diversa che come si è detto, supera logica burocratico-procedurale (di controllo), in cui le problematiche non possono più essere affrontate solo da personale con una formazione ed un approccio all'amministrazione tradizionale, e che invece rende necessaria una innovazione sia nei modelli organizzativi che nelle competenze, pena la stasi delle attività.

In particolare, per quanto attiene all'area oggetto della ricerca (processi di valutazione e accreditamento), è stato da più parti rilevato¹⁹³ (Periti, 2013) come manchi nella maggior parte degli Atenei un profilo di competenze TA a sostegno dei processi di valutazione della ricerca e della didattica.

¹⁹² *Il sistema amministrativo integrato nell'università*, Workshop Sidrea del 20/07/2012. Su questo aspetto si veda anche Azzone G., Il processo di programmazione e controllo delle attività amministrative nelle università in Catalano G. (a cura di) *La contabilità economico patrimoniale nelle università*. Il Mulino, 2009

¹⁹³ Cfr. Periti E., dal suo intervento alla tavola rotonda del Workshop ANVUR, *La Terza Missione delle università e degli Enti di Ricerca, Esperienze, dati, indicatori*. (Roma, 12 aprile 2013)

Avere un apparato amministrativo professionale, efficace ed efficiente significa migliorare l'efficacia e l'efficienza del nucleo operativo didattico e ricerca dell'università (Vaira, 2008), "le università sono istituzioni sui generis la cui natura costituiva (l'essere una federazione /confederazione di discipline scientifiche) ha implicazioni strutturali sulla loro dinamica organizzativa" (Capano, 2008).

Il mondo accademico, nelle sue declinazioni di ricerca e didattica, deve mostrare di garantire prestazioni aderenti alle esigenze del contesto e di soddisfare le esigenze della comunità. Coloro che hanno ruoli di amministratori pubblici nei confronti della società e delle parti interessate, devono rendere conto del loro operato e delle loro azioni: il passaggio ad un sistema contabile economico-patrimoniale comporta quindi un forte impatto sul terreno dell'organizzazione dei processi di lavoro e sul flusso dei poteri interni tra management e accademia (Periti, 2013).

Questo per dire che il processo di rinnovamento è uno solo e va letto integralmente perché i tre ambiti (il processo di *innovazione nella governance* degli Atenei, le *modifiche del sistema contabile*, l'introduzione di *sistemi di valutazione* integrati) sono strettamente correlati: essi devono interfacciarsi per consentire il raggiungimento dei risultati e garantire un sistema di controllo interno a più livelli.

Programmazione, gestione per obiettivi, valutazione, sono i tre elementi che a partire dal triennio 2006/08 hanno iniziato ad essere inclusi in specifici provvedimenti indirizzati alle università. Il MIUR si è orientato verso l'adozione di uno "strumento valutativo correlato con la programmazione triennale che sia in grado di monitorare in itinere il comportamento delle università, questo a fronte di una maggiore autonomia della politica di bilancio: il livello di finanziamento e la libertà di spesa di un ateneo non possono dipendere dalla sua dimensione o dalla sua storia o dalla sua fortuna. Devono dipendere solo dalle sue performance" (S. Giannini).¹⁹⁴

¹⁹⁴ Dichiarazioni in materia di Università del Ministro Stefania Giannini presentato il 2 aprile 2014 presso la VII Commissione Permanente del Senato <http://www.confarea13.it/news/audizione-ministro-giannini-senato-vii-commissione-permanente-testo/>

Le prime conseguenze di questo processo sono infatti volte a collegare la contabilità patrimoniale alla valutazione: la contabilità economico patrimoniale adotta il principio di competenza economica che prende a riferimento il costo (valore) delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate, anziché la spesa che rappresenta solo l'esborso monetario collegato alla loro acquisizione.

Pur considerando l'atipicità della Pubblica Amministrazione rispetto ad altri contesti aziendali, anche la misurazione del livello di efficienza non può essere solo correlata immediatamente al livello dei costi (risultato economico) e quindi riguardare solo l'equilibrio economico della gestione, in quanto la mancanza di prezzo elimina il rapporto con la domanda (assenza di un valore di scambio).

Questo è lo strumento che può supportare gli Atenei nella razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili non solo in termini di offerta formativa, ma anche in termini di strumenti di efficacia gestionale¹⁹⁵. L'intento è qui di mostrare, anche attraverso l'analisi di modelli applicativi come, a partire dalle indicazioni ministeriali, sia possibile costruire sistemi organizzativi integrati interni agli Atenei di organizzazione, programmazione e controllo.

Da tali presupposti, si articola la centralità della ricerca che cerca di far dialogare il Sistema Integrato di AQ incentrato sulle attività didattiche e di ricerca delle Università, con i processi gestionali ed amministrativi, riflettendo su come essi possano integrarsi e supportarsi reciprocamente, anche attraverso l'introduzione di nuovi modelli organizzativi che facilitino lo snellimento delle procedure e la produttività con un beneficio indiretto anche sulle attività di didattica e ricerca.

Gli Atenei sono chiamati ad esprimere nelle Linee Strategiche e di Programmazione triennale, le loro politiche per la qualità della didattica e della ricerca e contestualmente indicare quali obiettivi si intendono raggiungere, quali risorse si mettono a disposizione e quali gli indicatori di performance. La possibilità di

¹⁹⁵ Cfr. Catalano G., (2009) (a cura di), *La contabilità economico-patrimoniale nelle università*, Il Mulino, Bologna

raggiungere gli obiettivi dichiarati è un dato connesso all'autonomia degli Atenei, alle risorse, all'implementazione di modelli di lavoro efficaci, a funzioni e strutture organizzative articolate con competenze gestionali (Vaira, 2008). Nei contesti universitari, solo da qualche tempo si ragiona su architetture organizzative che articolino funzioni trasversali (es. comunicazione, orientamento, valutazione) in grado di operare all'interno delle organizzazioni universitarie in rapporto con le altre strutture: il modello attuale di accreditamento nazionale richiede al sistema di AQ degli Atenei di rispondere ad indicatori che fanno riferimento a una dimensione prevalentemente di efficienza quantitativa (gli indicatori sono numerici per la parte didattica e di risorse) ma non misura il volume di attività in ambito amministrativo (con riferimento al rapporto costo/risorse/volume di attività). La misurazione dell'efficienza è misurazione della produttività in senso tecnico (tempo/lavoro) e in senso economico, come dimensione del risparmio economico. In questo senso, il meccanismo che regola il confronto entrate/uscite, alloca le uscite secondo una politica di spesa. Nel contesto universitario, si è detto, non esiste *il prezzo*, in quanto siamo nella sfera di una politica di mutualità: il bisogno viene finanziato attraverso una politica di comunità e nel rispetto delle regole che questa si è data¹⁹⁶.

¹⁹⁶ La caratterizzazione degli istituti pubblici come aziende di *erogazione* o *composte* di produzione e consumo, (Borgonovi, 2005) li contraddistingue per il fatto che i prodotti/servizi dell'amministrazione pubblica non prevedono un diretto corrispettivo economico (prezzo) o corrispettivi che possano giustificarne la convenienza, andando così a inficiare uno degli strumenti di valutazione della gestione: la reazione della domanda. Dati determinati input (fattori produttivi – materie prime, impianti, lavoro e servizi, capitale monetario - e determinati influssi ambientali – norme di legge, vincoli culturali, vincoli sociali -) attraverso i processi di trasformazione si hanno specifici output (beni o servizi) e il valore della produzione coincide con il valore economico di scambio. Sotto questo aspetto si misurano i valori di economicità dell'impresa che gli garantiscono l'indipendenza. In altri contesti (ad es. negli Usa esiste un prezzo per la politica sanitaria e per l'università) in cui prevale il modello impresa che opera in un ambito diverso, quello dello scambio di mercato attraverso il prezzo. Il principio base è l'economicità: quanto produce e quanto consuma.

CAPITOLO SECONDO
VALUTAZIONE E CONTROLLO DELLE PERFORMANCE
NEL SISTEMA UNIVERSITARIO NAZIONALE

1. Introduzione – 2. La pianificazione strategica e controllo aziendale al servizio del sistema universitario - 3. Linee Guida ANVUR per la gestione integrata del ciclo delle performance delle università statali italiane – 4. Indicatori di performance e strategie di Ateneo - 5. Le competenze manageriali al servizio di Obiettivi e Politiche di Ateneo - 6. Gli “attori” della valutazione e il sistema di controllo.

1. Introduzione

Il dato di partenza fin qui assunto è rappresentato dalla tesi per cui i modelli di accreditamento universitari, così come i sistemi di valutazione nel sistema dell'impresa, costituiscano sia uno strumento di controllo del risultato nelle sue diverse sfaccettature, sia uno strumento per il miglioramento dell'efficienza delle organizzazioni e di miglioramento continuo.

L'obiettivo del capitolo che segue è quello di raccordare i processi di accreditamento e valutazione della Didattica e della Ricerca sin qui trattati, con il processo di valutazione/misurazione della Performance organizzativa degli Atenei, evidenziandone le interazioni all'interno di un contesto più ampio, di cui ciascuno è parte di integrante, a monte di una pianificazione strategica e dei sistemi di controllo interni ed esterni adottati.

Già la previsione normativa dedicata alla implementazione di un Sistema di misurazione e valutazione della performance, contenuta nell'articolo 7 del D.Lgs. n.150/2009¹⁹⁷ è volta al coordinamento tra i diversi strumenti e al loro migliore

¹⁹⁷ La riforma definisce il Ciclo di gestione della Performance, che nel Piano della performance individua gli obiettivi dell'amministrazione e i relativi indicatori misurabili. Inoltre prevede il riordino degli organi di valutazione con l'istituzione in ciascuna amministrazione dell'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione della performance) con il compito di misurare e valutare la performance, validare la relazione sulla performance, monitorare il funzionamento complessivo del sistema di controlli interno e proporre all'organo di indirizzo politico la valutazione dei dirigenti di vertice. A livello nazionale è inoltre istituita la CiVIT, Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche con compiti, tra gli altri, di coordinamento e verifica dell'operato degli OIV e di supporto delle fasi del ciclo di gestione della performance.

raccordo all'interno dei processi di pianificazione e controllo. Gli Atenei in Italia stanno operando in questa direzione.

Da un'analisi dei Piani di programmazione Triennale delle Università e dei Piani delle Performance ad essi correlati, pubblicati sui rispettivi portali, emerge infatti, la diffusione di un approccio che guarda alla una logica di circolarità del processo di pianificazione e controllo in connessione diretta con la mission e la strategia degli Atenei¹⁹⁸.

La performance delle amministrazioni pubbliche è prioritariamente riferita ai sistemi di programmazione e controllo (obiettivi-output), alla definizione di obiettivi (qui inteso come il raggiungimento di un target prestabilito)¹⁹⁹ e indicatori di risultato in misura maggiore che ai dati di bilancio. Si tratta pertanto "di valutare i risultati considerando il momento della conversione dell'input in output e quindi interessarsi dell'intera fase dell'implementazione degli interventi pubblici (amministrazione e realizzazione di risultati)" (Rebora, 1999, p.18). Ad essi vanno correlati specifici meccanismi di controllo, e trasferite le condizioni di "efficacia, efficienza ed economicità in modo da assicurare l'efficacia globale dell'ateneo" (Matteuzzi Mazzoni, 2002, p.93) secondo uno sviluppo gerarchizzato degli obiettivi di Ateneo.

¹⁹⁸ Si veda quale esempio, Università Venezia Ca' Foscari, Sistema d'Ateneo di Pianificazione, Controllo e Valutazione http://www.unive.it/media/allegato/ateneo/trasparenza-amministrativa/2012/Sistema_pianificazione_controllo_valutazione_6.pdf

¹⁹⁹ Sul significato di *obiettivi* precisano Martini, A. e Cais, G. "Il raggiungimento degli obiettivi significa fondamentalmente due cose distinte, e il mancato apprezzamento di questa distinzione genera molti equivoci sul ruolo della valutazione nella pubblica amministrazione. La prima accezione è quella di "obiettivo come perseguimento di un target stabilito e quantificato (o quantificabile) a priori". Il target può essere un certo volume di produzione, il completamento di un progetto, il raggiungimento di livelli qualitativi di un servizio. Verificare se l'obiettivo è stato raggiunto significa in questo caso essenzialmente "confrontare il target prestabilito con ciò che è stato ottenuto/fatto/prodotto", e questa è l'essenza dell'informazione prodotta a supporto dell'accountability (che sia facile produrla e interpretarla correttamente è un altro discorso). Una parte notevole della letteratura attribuisce alla valutazione il compito primario (se non esclusivo) di verificare il raggiungimento degli obiettivi, dove obiettivo è appunto definito come "target quantificato a priori." Esiste però un'altra concezione di obiettivo, a cui si aggancia una diversa tipologia di attività di valutazione. In questo caso per "obiettivo" si intende la "modifica di una situazione ritenuta non desiderabile mediante l'uso di strumenti di intervento pubblico" (ad esempio, la riduzione delle tossicodipendenze, l'aumento della concorrenza nei mercati, la riduzione dell'inquinamento). In questo caso "verificare se gli obiettivi sono stati raggiunti" significa molto di più rispetto ad una verifica delle "cose fatte", al raggiungimento di un target prestabilito" (Martini, A., Cais, G., 2000 pag.8)

Dal punto di vista del quadro normativo di riferimento, in risposta alle esigenze espresse dal sistema universitario intercorse tra MIUR, ANVUR, CiVIT (Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche), Convegno dei Direttori Generali delle Amministrazioni Universitarie (CODAU), Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), Coordinamento nazionale dei Nuclei di Valutazione delle Università Italiane (CONVUI), il Governo ha stabilito (D.L. n. 69/2013)²⁰⁰ che il sistema di valutazione della attività amministrative delle università sia svolto dall'ANVUR, nel rispetto dei principi generali del D.Lgs 150/2009 e della Commissione. Pertanto a seguito di tali disposizioni si è determinato il trasferimento da CiVIT ad ANVUR delle competenze relative alla valutazione del ciclo della performance delle università. Ad ANVUR, quindi, compete non più solo la valutazione delle attività didattiche e di ricerca degli Atenei, ma anche delle attività amministrative, seppur nel rispetto delle linee generali di indirizzo fissate da CiVIT²⁰¹. La valutazione della Performance organizzativa, è presidiata dall'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) che, esclusivamente per le Università, è assegnato ai Nuclei di Valutazione (NdV)²⁰². Occorre inoltre considerare gli sviluppi conseguiti all'applicazione del bilancio unico negli Ateneo che – come anticipato nelle premesse di questo lavoro deve essere posto

²⁰⁰ Cfr. Art. 60, Semplificazione del sistema di finanziamento delle università e delle procedure di valutazione del sistema universitario, comma 2: “All'articolo 13, comma 12, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e' aggiunto in fine il seguente periodo: «Il sistema di valutazione ((delle attività amministrative)) delle università e degli enti di ricerca di cui al Capo I del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, e' svolto dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) nel rispetto dei principi generali di cui all'articolo 3 e in conformita' ai poteri di indirizzo della Commissione di cui al comma 5.».

²⁰¹ Ai sensi, inoltre, dell'entrata in vigore della Legge n.125/2013, la suddetta Commissione ha assunto la denominazione “Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle pubbliche”

²⁰² La CiVIT, con specifica Delibera (11 marzo 2010, n.9), è intervenuta sul D.Lgs. n. 150/2009 (Titolo II e III), esonerando le Università dalla costituzione di Organismi Interni di Valutazione e autorizza la prosecuzione delle attività di Valutazione ad opera dei Nuclei già costituiti all'interno delle Università (ai sensi delle L- n 537/1993 e L. n 370/1999).

tra i fattori trainanti del cambiamento del sistema. Come alcuni hanno rilevato²⁰³, il termine *unico* deve far riferimento all'intera istituzione universitaria alla attività coordinata di didattica e ricerca: “il bilancio unico espone in modo completo, unitario e sistemico i valori finanziari e patrimoniali scaturenti dai fattori di gestione (trascorsi e futuri) di tutte le strutture dipartimentali e dei centri che concorrono con la propria autonomia decisionale, finanziaria e organizzativa, a determinare i risultati dell'Ateneo” (Sforza, 2012)²⁰⁴.

Sul piano delle rilevazioni - come si è detto - si sono sviluppati sistemi integrati di natura finanziaria ed economico-patrimoniali idonei a rappresentare l'andamento della gestione, le cui misure dovrebbero, “superata la più tradizionale caratterizzazione in chiave di riscontro rispetto a quanto programmato, costituire la base essenziale per l'elaborazione e adattamento dei programmi oltre che per lo svolgimento di simulazioni di impatto economico-finanziario degli stessi” (Valotti, 2005). Sul piano dei controlli, la normativa ha delineato modalità di articolazione dei controlli esterni ed interni, sui diversi piani: controllo delle regolarità amministrativo-contabile, controllo di gestione, controllo strategico (attuazione degli indirizzi). Su questo aspetto, tuttavia per quanto attiene il sistema universitario, permangono ancora aree di indeterminazione.

A tal proposito, a seguito dei dati emersi da una ricerca condotta sul sistema di management e valutazione negli atenei italiani²⁰⁵, Buseti scrive: “il panorama complessivo mostra alcuni elementi generalmente solidi e diffusi (come il quadro

²⁰³ Si veda Paolini A., Soverchia M., (2013) *Le università statali italiane verso la contabilità economico-patrimoniale ed il controllo di gestione*, in Management Control. 3/2013, Franco Angeli. Sul rapporto tra scelte di gestione e sistemi di controllo, si rimanda a Miraglia R. A., (2012) *Nuove tendenze nei sistemi di controllo e di misurazione delle performance*, in Management Control, 2/2012, Franco Angeli.

²⁰⁴ Sforza V., *Contabilità e bilancio unico nell'Università che cambia*, Università della Toscana, D.to Economia e Impresa, 21 marzo 2012

²⁰⁵ Cfr. Buseti, S., Dente, B. (2012). *L'introduzione del performance management nelle Università italiane*. In *Studi organizzativi*. Franco Angeli. (p 121-141). L'indagine è stata condotta su un campione di 30 università su un questionario di autovalutazione volto ad indagare il quadro organizzativo, i sistemi di supporto, la gestione del rischio, valutazione delle posizioni, valutazione delle prestazioni del personale (dirigente e non)

organizzativo), elementi diffusi ma solo raramente considerati adeguati (ad esempio il controllo di gestione), elementi sostanzialmente assenti (tra tutti il sistema di gestione dei rischi)”.

Il capitolo che segue si propone di descrivere il modello di valutazione delle performance adottato dagli Atenei in accordo alle normative ministeriali, con una lettura che guarda al contesto più ampio dei processi di controllo aziendali e consideri la matrice comune delle attività di valutazione e controllo “che rispondono ad una comune aspirazione: raccogliere, elaborare ed interpretare informazioni utili a migliorare le decisioni relative all’utilizzo delle risorse pubbliche” (Martini, Cais 2000).

Con questo intento, il capitolo rappresenta anche un “passaggio” volto a raccordare il modello di valutazione descritto nel primo capitolo con i casi di studio proposti successivamente. Nei paragrafi che seguono infatti il tema della valutazione della performance è affrontato, nella sua valenza “aziendalistica” e degli sviluppi che ne conseguono sia in ottica di controllo, organizzazione e sviluppo delle competenze sia di individuazione di indicatori adeguati, “questi particolarmente difficili nelle Università che vedono l'intreccio di strutture accademiche e amministrative, con il rischio di avere indicatori troppo “amministrativi e poco gestionali” (Busetti, 2012).

2. Il ruolo della pianificazione strategica e del controllo aziendale con riferimento al sistema universitario

Affrontare il tema della pianificazione e del controllo riferendoli al sistema universitario²⁰⁶, presuppone da un lato la considerazione che l'Università assuma – almeno in parte - le connotazioni tipiche dell'impresa, dall'altro la necessità di contestualizzarne i concetti che, ripresi dalla letteratura aziendalistica, devono essere

²⁰⁶ Per la stesura del paragrafo, per quanto attiene alle considerazioni sul processo di controllo strategico nelle università, si è fatto particolare richiamo allo studio, esaustivo di Mandanici, F. (2011). *Il controllo strategico nell'azienda università*. Franco Angeli.

innestati sulla peculiarità “dell'azienda pubblica università” (che, come si è visto rappresenta un di cui rispetto alle altre pubbliche amministrazioni)²⁰⁷.

Le università costituiscono una realtà del tutto peculiare nell'ambito statale, “primariamente per la specificità dei prodotti offerti e dei circuiti gestionali implementati e, in seconda istanza, per il particolare regime giuridico di autonomia di cui godono in termini didattici e scientifici, ma anche sotto il profilo organizzativo finanziario e contabile” (Broglia, 2011). Dunque da un lato la necessità di caratterizzare il sistema, dall'altro quella di ricondurlo a riferimenti aziendali, giacché, pur nella specificità, anche per le Università come per tutta la PA, nel corso degli anni, pianificazione e controllo interno sono stati introdotti quali elementi chiave del governo. Occorre pertanto tener conto che, come rileva Donna, “la pianificazione strategica rappresenta un'opportunità, potenzialmente di grande rilievo nella prospettiva di elevare la qualità del governo delle attività pubbliche, ma rispettando alcune precise condizioni” (Donna, 2010, p.4). La prospettiva strategica è l'elemento centrale che consente la modernizzazione della PA (e diremo dell'Università) che va quindi oltre la prospettiva organizzativa-gestionale, seppure ad essa si accosti nella misura in cui, nella creazione del “valore pubblico”²⁰⁸ è funzionale l'individuazione dell'assetto organizzativo ottimale.

La pianificazione strategica orienta l'azienda verso gli obiettivi e il posizionamento ideale ed è tanto più fondamentale negli enti complessi quale l'università, dove rappresenta un'opportunità per promuovere il cambiamento in enti refrattari al cambiamento” (Donna, 2010 p.7).

Nel linguaggio economico-aziendale il concetto di pianificazione è associato all'aggettivo “strategica”, sulla cui definizione i molti apporti della disciplina nella

²⁰⁷ Si veda Capitolo I, par. 6.

²⁰⁸ Sul concetto di creazione di valore pubblico si veda: Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Moore, M., Khagram, S. (2004). On creating public value: What business might learn from government about strategic management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3. Harvard University.

letteratura di riferimento²⁰⁹, pur non conducendo ad una visione unanime, contribuiscono tuttavia a delinearne le sfaccettature diverse. In questa sede, per le finalità per cui il concetto è richiamato, pare opportuno, ribadire, alcuni punti fermi sul concetto di strategia e pianificazione: leggiamo in Brusa, “la strategia è un insieme di decisioni, destinate a dare all'azienda una posizione netta ed inequivocabile nel contesto di riferimento; la pianificazione strategica è un processo per produrre un sistema integrato e tempificato di decisioni attuative della strategia” (Brusa, 2007, p.199).

Proprio prendendo ad esempio la specificità del contesto universitario, lo stesso Brusa rileva - partendo dall'assunto che non necessariamente la strategia debba significare introduzione di novità - come, a fronte dei più stringenti vincoli ai quali le università sono state sottoposte in termini di requisiti minimi - e aggiungeremmo anche a seguito della rivisitazione degli assetti organizzativi - ciò non abbia prodotto una modifica sostanziale dell'Offerta Formativa, ma piuttosto, “riconfigurandola alquanto, abbia mantenuta in essere la strategia esistente” (Brusa, 2012 p. 7).

Secondo questa posizione, l'elaborazione di una strategia riconducibile al porsi in essere rispetto al futuro, è un processo “in cui si definiscono le azioni o iniziative che verranno realizzate in un arco di tempo pluriennale” e di cui si misurano i risultati attesi (Brusa, 2007).

Quanto fin qui esposto deve essere contestualizzato nel contesto degli atenei, affinché assumano modelli di comportamento strategici che tengano conto delle

²⁰⁹ Per “pianificazione strategica” s'intende la capacità di gestire il cambiamento sulla base di obiettivi prefissati, raggiungibili e realizzabili attraverso un processo stabilito e una serie di azioni tra loro correlate (Terzani, 1999). La pianificazione è proprio il mezzo con cui gli atenei rispondono alle sfide dell'ambiente esterno sempre più complesso (Fici L., 2001, Anthony e Young, 1982). Per una panoramica sugli studi relativi alla pianificazione strategica si rimanda a Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (Vol. 1). John Wiley & Sons; Martinelli, F. (Ed.). (2005). *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. Franco Angeli; Dematté C., (2002). *Gestione strategica: una prassi mal compresa e male applicata. Economia&Management*, n. 1, 2002; Brusa, L. (2007). *Attuare e controllare la strategia aziendale. Mappa strategica e Balanced Scorecard*. Giuffrè Editore; Brusa, L. (2011). *Mappa strategica e business plan*. Giuffrè Editore; Baccarani, C. (2004). *Un rivisitazione del processo di definizione e implementazione della strategia. La riconfigurazione dei processi decisionali nel quadro evolutivo della competizione*.

esigenze di “adeguamento dei prodotti alla domanda potenziale di formazione rispetto all'ambiente di riferimento tenuto conto delle risorse quali-quantitative di cui dispongono” (Matteuzzi Mazzoni, 2002), individuino condizioni di efficacia e efficienza ed economicità della gestione e mettano in atto un sistema²¹⁰ di controllo che garantisca la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Il sistema di controllo risulta essere l'altro elemento costitutivo della strategia aziendale nel suo insieme che le università devono intraprendere per le proprie esigenze di governo e gestione. Anche in questo caso occorre richiamare per cenni la letteratura di riferimento che nell'ambito dell'economia aziendale ha definito le accezioni di sistemi di controllo²¹¹ e controllo strategico.

Il termine “controllo” inteso nell’accezione etimologica francese *cotre-rôle*, rimanda all'azione di costrizione e di vigilanza, accanto alla quale si pone l'accezione di matrice anglosassone, *control* come guida e governo²¹² dell’impresa (Cantino, 2007). Nel corso del tempo, il sistema di controllo interno ha assunto il significato più ampio del termine “controllo”, fino a costituire un elemento primario al fine di consentire una corretta gestione aziendale volta al raggiungimento degli obiettivi di business. Come evidenzia Cantino, “nella prassi internazionale, il sistema di controllo interno è definito come l’insieme dei processi attuati dal Consiglio di Amministrazione, dal management e dal personale di una organizzazione, finalizzato a fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi rientranti nelle seguenti categorie: efficacia ed efficienza delle attività operative; attendibilità delle informazioni contabili ed extracontabili, sia per i terzi, sia a fini interni conformità

²¹⁰ Sulla nozione di “sistema” e sistema complesso, si veda a Cantino, V. (2007). *Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*. Il sistema di controllo nell’economia aziendale. (p. 60-66). Giuffrè Editore.

²¹¹ Si rimanda al già citato Brusa L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, op. cit., pag. 8.

²¹² Sul valore semantico del termine “controllo” si rimanda a Cantino V., op. cit. pag.68: “Il sistema di controllo interno interessa entrambe le nozioni di controllo: un controllo di tipo ispettivo (ad esempio, l’attività di verifica, senza preavviso, effettuata dagli Internal auditor finalizzata ad evitare frodi); il controllo come guida per il governo dell’impresa, (ad esempio, la verifica del corretto impiego delle risorse finalizzata al raggiungimento degli obiettivi aziendali)”.

alle leggi, ai regolamenti, alle norme e alle politiche interne”. (Cantino, 2007, pag. 65)²¹³.

Secondo Bava (2005), le componenti del sistema di controllo interno possono essere classificate in due distinte categorie: le componenti di “struttura” e le componenti di “processo”, le prime, riferite al “contesto organizzativo”²¹⁴ assumono una particolare valenza nel contesto di una istituzione cui oggi sono ampiamente riconosciute le caratteristiche di “azienda aperta”²¹⁵ verso il suo contesto ambientale di riferimento e chiamata a sviluppare la propria strategia.

Secondo Azzone, “il sistema di *controllo di gestione* può essere definito come una sorta di navigatore satellitare che viene applicato ai processi decisionali che avvengono all'interno di una impresa per:

- comprendere se gli obiettivi siano coerenti con le risorse disponibili,
- confrontare modi diversi per raggiungere gli obiettivi
- misurare se le azioni che avvengono all'intero dell'impresa siano o meno funzionali
- al raggiungimento degli obiettivi”. (Azzone, 2014)

Alle “nuove funzioni” cui l'Università è chiamata (es. aumento della competizione sul mercato internazionale, consultazione con stakeholder, definizione di processi innovativi nella comunicazione e nell'orientamento, attività di fund raising, – solo per citarne alcuni strettamente correlati all'ambiente esterno), vanno associati i mutamenti degli assetti organizzativi e le nuove regole di autonomia - da un lato – e

²¹³ Precisa Cantino: “Il riferimento internazionale comunemente accettato come modello di riferimento in tema di controllo interno è il *CoSO Report*, prodotto in USA nel 1992 dalla Coopers & Lybrand (ora PricewaterhouseCoopers) su incarico del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (con l'*Institute of Internal Auditors* e l'*AICPA* fra le *Sponsoring Organizations*) che lo ha adottato e proposto quale modello di riferimento per il sistema di controllo delle aziende.”. Inoltre, riprendendo Viganò, anche ai fini del nostro contesto si afferma: “Il sistema di controllo interno esiste presso qualunque azienda e deve assolvere le finalità citate, indipendentemente dalla tipologia delle combinazioni produttive, dalla struttura del soggetto economico, dalle caratteristiche dell'organizzazione del lavoro, dalle dimensioni aziendali, e, più in generale, dalle diverse caratteristiche dell'ambiente economico e non d'azienda”, Viganò A., De Cicco R., (1983) *La revisione del bilancio di esercizio*. Giuffrè, Varese, pag. 91.

²¹⁴ Si tratta di aspetti di natura organizzativa, come la struttura organizzativa, lo stile di leadership ovvero l'insieme delle condizioni “ambientali” peculiari della singola organizzazione.

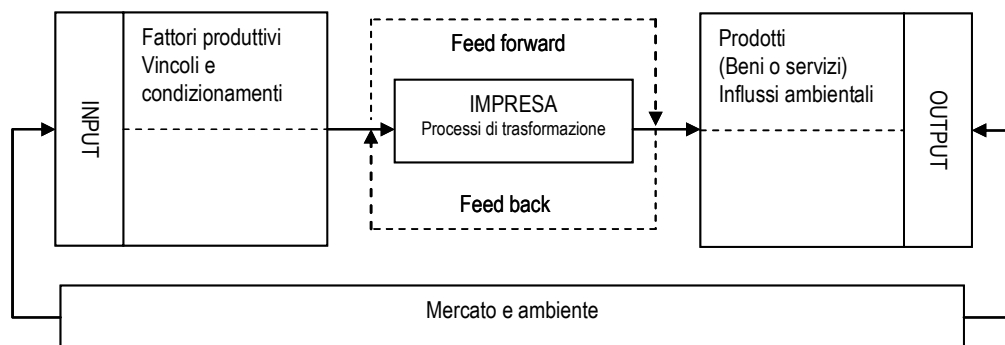
²¹⁵ Si richiama quanto già enunciato nel Cap.I.

di maggiore vigilanza dall'altro. Fattori questi “che hanno reso necessario introdurre nei suoi diversi livelli organizzativi, logiche di funzionamento innovative rispetto al passato e l’impiego di strumenti manageriali a supporto delle decisioni strategiche” (Mandanici 2011, p.79).

Metodi e strumenti di cui la pianificazione, la valutazione e il controllo rappresentano i fondamentali.

La determinazione degli obiettivi strategici, formalizzati nel piano strategico, è infatti correlata alla realizzazione dell’attività di controllo e monitoraggio (Romolini, 2009 p.3)²¹⁶.

La rappresentazione delle relazioni tra il sistema impresa e l’ambiente con il meccanismo di controllo, così come raffigurata nella Tavola²¹⁷ che segue, è pertanto adattabile al “sistema università”:



[TAVOLA 1. Le relazioni impresa ambiente e il meccanismo di autoregolazione. Fonte: Cantino, V. (2007). *Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*, pag.7]

²¹⁶ Scrive Romolini: “ il controllo strategico rappresenta una evoluzione del controllo direzionale è orientato al lungo periodo ed è finalizzato a cogliere le opportunità ed a contrastare le minacce ambientali”(Romolini, 2009). Su questo si rimanda a Del Sordo C., (2005), *Il controllo direzionale nelle università. Dal sistema di bilancio alla Balanced Scorecard*. Franco Angeli, Milano

²¹⁷ “Nello specifico, per quando riguarda la relazione con l’ambiente esterno, l’impresa deve analizzare il quadro di riferimento formato dai seguenti sottoinsiemi: ambiente fisico naturale; ambiente culturale;ambiente tecnologico; ambiente sociale;ambiente economico; ambiente politico legislativo”. Cantino V., op.cit. (pag.7)

Le relazioni sopra rappresentate chiariscono come le esigenze *verso l'esterno* di rendere conto a terzi (accountability) in modo esaustivo e comprensibile sull' utilizzo delle risorse e suoi risultati, anche con l'introduzione di meccanismi di trasparenza (Valotti, 2005), si accompagnino ad esigenze, *verso l'interno*, di introdurre sistemi e logiche, relativamente all'impiego delle risorse stesse, che superino l'indeterminatezza e possano adempiere ai diversi livelli di controllo (strategico, direzionale e operativo)²¹⁸ che devono adattarsi, come sottolinea Lippi, al contesto specifico entro cui ci si trova ad operare: “il controllo di gestione non è uno strumento né monolitico né univoco. Nella teoria aziendale, suo reale bacino di provenienza, infatti non esiste un accordo sulla specifica identità e funzione di questi sistemi. Si tratta cioè di strumenti che hanno come intrinseca specificità quella di essere adattabili e plasmabili ai singoli contesti. [...] Dunque si parla più usualmente di controlli di gestione, al plurale, per indicare una famiglia di strumenti variabili e adattabili alle diverse esigenze che hanno lo scopo di informare il vertice dell'organizzazione sul “funzionamento della macchina”. Dunque possono essere costruiti sulle esigenze del conducente” (Lippi, 1998, pag.59).

Nella letteratura le fasi tipiche del processo di controllo sono riconducibili – per citarne uno tra tutti a (Matteuzzi Mazzoni 2002 p. 105):

- elaborazione dei piani
- predisposizione dei programmi d'azione (budgets)
- assegnazione a ciascun responsabile di centro degli obiettivi di sua pertinenza
- rilevazione dei risultati raggiunti

²¹⁸ Sulle caratteristiche delle tre diverse tipologie di controllo, Valotti scrive: “classicamente si distinguono su questo piano almeno tre possibili livelli di controllo (Anthony-Young, 1992) la pianificazione e il *controllo strategico*, orientato alla definizione ed alla verifica dell'attuazione di piani e programmi di medio-lungo periodo connessi alle scelte fondamentali di formulazione e della strategia aziendale; il *controllo direzionale* (o sistema di programmazione e controllo in senso stretto) che si propone di correlare responsabilità organizzative, obiettivi e risorse (Airolti-Brunetti-Coda, 1994) in una prospettiva tipicamente annuale e di svolgere una funzione di supporto alle decisioni dei ruoli di direzione dell'azienda; il *controllo operativo* che assume come riferimento la verifica circa l'efficace ed efficiente svolgimento di specifici compiti o processi di lavoro. (Valotti 2005 pag. 137)

- osservazioni delle difformità tra obiettivi assegnati e risultati conseguiti e la relativa classificazione in base alla rilevanza
- interpretazione mediante analisi focalizzate su indicatori quali-quantitativi dei fattori causa degli scostamenti
- trasmissione delle informazioni di controllo agli organi centrali.

A tali condizioni e per garantirne il successo, “la traduzione in piani delle strategie rende necessaria la capacità dell’organizzazione (cioè delle persone) di metterla in pratica, e quest’ultima dipende, oltre che dalla qualità di risorse umane ed organizzative, anche dall’efficacia dei processi di comunicazione messi in atto affinché ogni individuo sia consapevole di come le proprie scelte ed azioni quotidiane si collocano in un disegno chiaro e complessivo e superino la distanza che spesso esiste tra la strategia di business e la concreta formulazione delle iniziative e dei piani d’azione”²¹⁹ (Cantino, 2007).

Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente delicato e importante per il contesto universitario perché chiama in causa lo stile di leadership che può condurre, o meno, le istituzioni verso i risultati di cui si è detto. I cambiamenti più profondi in atto nelle Università, forse meno espliciti rispetto alla modifiche organizzative e normative in corso, sono in realtà riconducibili in maniera più significativa al *change management*²²⁰.

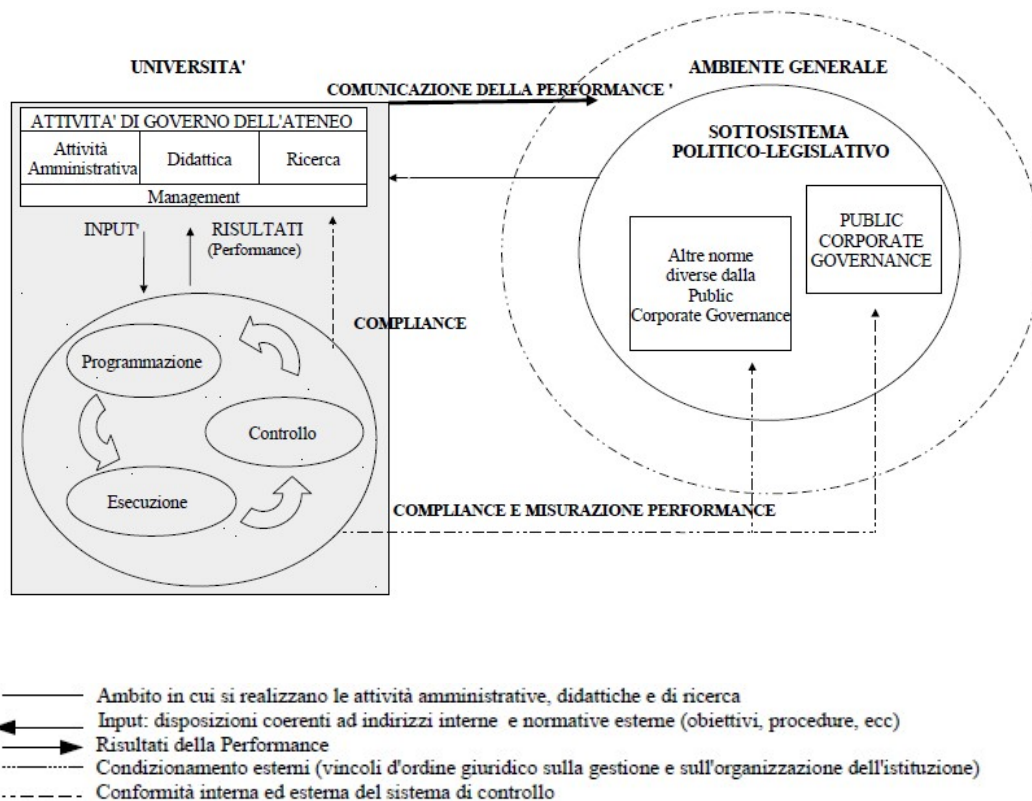
Le esigenze vanno nella direzione di una leadership “relazionale” che possa operare verso la realizzazione degli obiettivi sulla base del coinvolgimento e del senso di identità (interazione tra componente accademica e non): “il cambiamento è intrinseco alle attività di direzione e governo di un’organizzazione che apprende, e agisce sul modo in cui le persone sentono e vivono la loro esperienza lavorativa. Il

²¹⁹ *Ibidem*, p.46

²²⁰ Questo aspetto è oggetto del paragrafo 5 del presente capitolo. A livello di esperienza concreta di sviluppo organizzativo delle competenze manageriali si rimanda al caso preso in esame al capitolo 3. Sul tema calato nel contesto delle PA si veda Rebora G., Minelli E. (2007). *Change management*, Etas, Milano.

cambiamento è quindi un processo che si sviluppa nel tempo attraverso le interazioni tra le persone. Tutti gli sforzi riformatori sono sempre rivolti a intervenire sugli aspetti amministrativi, trascurando sistematicamente di intervenire sulle interazioni tra le persone. Cosa che è possibile fare solo attivando opportunamente il ruolo direzionale” (Costa, 2009 p.160).

La relazione tra tutti gli elementi qui emersi, seppur nella loro complessità relazionale, può essere ricondotta al seguente schema qui adattato al contesto universitario:



[TAVOLA 2. Adattamento da Cantino, V. (2007). *Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno*, pag.167]

Dallo schema si evincono:

1. internamente all'istituzione:

- a) le interconnessioni tra gli attori dei processi con riferimento alla compliance;
- b) il modello di gestione (ciclo programmazione, esecuzione, controllo) i cui postulati sono di policy interna in quanto si relazionano con l'attività di governo dell'Ateneo sia in termini di sviluppo degli input che di ritorno delle informazioni e dei risultati;
- c) la coerenza del sistema interno integrato sviluppato in coerenza con la Public Corporate Governance²²¹ e con il sottosistema politico-legislativo, in logica sia di compliance sia di misurazione delle performance sia di comunicazione dei risultati della performance;

2. esternamente all'istituzione: a normativa che condiziona l'istituzione, il processo di comunicazione delle performance all'ambiente di riferimento (generale) e il sottoinsieme politico-legislativo che condiziona, nel caso specifico, l'istituzione.

La logica sottesa allo schema è quella di un sistema di controllo che integra gli strumenti di misurazione della performance e la conformità al sistema normativo senza tuttavia trascurare gli obiettivi di performance in una visione di reciprocità e scambio.

Il sistema di controllo è alla base dell'accountability esterna e interna e, per la complessità in cui le imprese e le istituzioni operano, deve interfacciarsi con altri

²²¹ Il concetto di *Corporate governance* rimanda all'insieme delle istituzioni, dei meccanismi e delle regole attraverso cui far sì che il management orienti la condotta dell'azienda alla soddisfazione degli interessi rilevanti. La *Public corporate governance* si riferisce all'insieme degli strumenti connessi al processo di formulazione, al controllo e alla valutazione delle aziende delle decisioni-pubbliche, nonché alla messa a punto di sistemi in grado di indirizzare complessivamente l'azienda e soddisfare l'interesse pubblico. Il compito degli istituti pubblici è generare "public value": "value that can be consumed by the public collectively". I Manager devono gestire l'azienda pubblica in modo da soddisfare l'interesse pubblico che è l'interesse dei cittadini, (stakeholder primario) se portatori di un interesse diffuso o (stakeholder secondari) l'interesse di aggregazioni di cittadini, portatori di interessi specifici.

sistemi (sistema informativo, sistema dei controllo interni, risk management)²²² (Azzone, 2014).

L'individuazione di specifici indicatori, può essere contestualizzata sulla base della individuazione dei singoli processi produttivi che devono correlarsi al valore espresso complessivamente: per meglio definire questo aspetto viene utile richiamare la catena del valore espressa nel modello di Porter (la cui applicazione per altro è stata già adattata alle organizzazioni del settore pubblico e al sistema universitario con riferimento alla valutazione della didattica e dei servizi degli atenei)²²³ e che si pone quale strumento per diagnosticare il vantaggio competitivo e migliorarlo.

Le informazioni di cui la Pubblica Amministrazione deve disporre per i propri processi di controllo sono, secondo Martini e Cais, “riconducibili a cinque tipi fondamentali:

compliance: raccogliere informazioni per far rispettare le regole;

management control: raccogliere informazioni per tenere sotto controllo l'organizzazione;

accountability: raccogliere informazioni per rendere conto dei risultati ottenuti;

learning: raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano;

policy and program design: raccogliere informazioni per orientare le scelte tra alternative di policy” (Martini e Cais, 2000 p. 6) riconducibili per altro allo schema sopra raffigurato.

A partire dall'anno 1999, con il D.Lgs 286²²⁴, il legislatore ha introdotto e disciplinato quattro tipi di controlli interni per le pubbliche amministrazioni :

²²² Per un approfondimento sugli aspetti innovativi e nuovi framework di riferimento, si veda Azzone, G. (2014). *Sistemi di controllo di gestione: metodi, strumenti e applicazioni*. Etas.

²²³ Si rimanda a Rebora G., *Università e valore pubblico: il significato di una linea di ricerca nell'Europa del XXI secolo*, in Minelli, E., Rebora, G., & Turri, M. (2002). *Il valore dell'università. La valutazione della didattica, della ricerca, dei servizi negli atenei*. Milano. Guerini e Associati.

²²⁴ Cfr. Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59

- 1) il *controllo interno di regolarità amministrativa e contabile*, che ha l'obiettivo di garantire la legittimità, la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa (art. 2);
- 2) il *controllo di gestione*, il cui obiettivo è quello di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati anche mediante tempestivi interventi di correzione (art. 4);
- 3) la *valutazione del personale con incarico dirigenziale* (art. 5);
- 4) la *valutazione ed il controllo strategico*, con cui si vuole verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo politico. Si tratta, quindi di un'attività connessa all'attuazione delle politiche, intendendo l'attuazione non come mera e meccanica esecuzione di comandi legislativi, ma come progettazione delle attività e delle operazioni necessarie per raggiungere gli effetti e gli obiettivi desiderati (art. 6).

Con riferimento più specifico all'università, l'assetto delle funzioni tre organi di governo (Rettore, Senato e Consiglio di Amministrazione) e dei poteri attribuitigli, si conciliano con i criteri legislativi a garanzia dell'efficienza: le competenze di Senato e di CdA, (rispettivamente di indirizzo della politica accademica al primo e della gestione e sostenibilità economico-finanziaria al secondo) sono collegate da un rapporto di vigilanza e controllo reciproci, dati ad esempio dal fatto di dover esprimere reciprocamente il proprio parere sugli atti di competenza dell'altro organo. Il Rettore, invece, resta l'organo apicale, in termini di rappresentanza, responsabilità e coordinamento delle varie istanze dell'ateneo²²⁵.

²²⁵ Si veda su questo il *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (pag. 343 e ss.)

3. Linee Guida ANVUR per la gestione integrata del ciclo delle performance delle università statali italiane²²⁶

Come si è cercato di dimostrare nel Capitolo I, il sistema di accreditamento e valutazione della didattica e della ricerca per le Università italiane risulta pienamente adeguato e corrispondente agli Standard europei di cui rappresenta un importante evoluzione per livello di dettaglio e analiticità.

L'introduzione di sistemi di pianificazione e controllo, secondo gli assunti richiamati nel paragrafo precedente, invece, in quanto di più recente introduzione (e con minor tradizione pregressa), risulta ancora parziale, se comparata ai sistemi europei e anglosassoni, specie nell'adozione di specifiche normative che integrino, in maniera soddisfacente, i processi di pianificazione, allocazione delle risorse, controllo e accountability con i processi manageriali con gli aspetti accademici e finanziari (Mandanici, 2011).

Tali esigenze, viste nella relazione più ampia tra governo centrale e istituzioni, ad esempio, da tempo, sono poste come condizioni nel sistema higher education anglosassone e statunitense: “a new economy motivation is driving states to redefine relationships by pressuring institution to become more accountable, more efficient and more productive in the use of publicly generated resources. Earlier attempts by states to measure institutional efficiency and performance have generally been met with passive resistance or benign neglect in academic circles. Although this trend still prevails, an increasing number of educational leaders are now exhibiting an awareness that the status quo is no longer a viable option of higher education” (Alexander, F. K. 2000, p. 411)²²⁷.

²²⁶ Per la stesura del presente paragrafo, si è fatto riferimento al documento ANVUR, (2015). *Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*. Luglio 2015. Available at: <http://www.anvur.org/attachments/article/833/Linee%20Guida%20Atenei.pdf>

²²⁷ A partire dagli anni '80, negli Stati Uniti i college e le università sono stati chiamati ad introdurre modelli manageriali adeguati ai cambiamenti posti in essere, aprendo ad un dibattito per i decenni successivi. Si veda, tra gli altri, Trow M., (1996), *Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective*, in

Questo sta sempre più diventando, anche per l'Italia, un passaggio obbligato, correlato all'introduzione del sistema economico-patrimoniale e alla significatività che le informazioni da esso ricavate assumono in ottica di programmazione degli obiettivi strategici e del successivo controllo.

I sistemi di valutazione delle performance dell'organizzazione richiedono lo sviluppo di sistemi di misurazione che, a livello nazionale, sono stati introdotti sulla base delle indicazioni normative destinate alle PA. Per il comparto università statale²²⁸, il D.Lgs. 150/2009 prevede che “ la gestione del ciclo della performance attraverso obiettivi e indicatori deve essere limitata al solo personale tecnico-amministrativo delle università statali escludendo cioè dalla sfera programmatoria il corpo docente”. Per ragioni storiche ed organizzative, da sempre le due sfere sono state considerate (anche dal diritto amministrativo) separatamente: l'una, quella docente, caratterizzata da “principi di autonomia e autoregolazione del lavoro di tipo professionale (in senso lato)”, laddove quella tecnico amministrativa è basata su principi di organizzazione gerarchica e orientamento agli obiettivi”²²⁹. I modelli internazionali a cui le linee si ispirano sono invece nella direzione del superamento di tale dicotomia sia nell'ottica di favorire una maggior collaborazione tra le due anime in ottica di risultato, sia di superare la concezione dei processi di pianificazione e valutazione come mero adempimento.

La posizione che sottende l'analisi che segue è di ragionare sui possibili ambiti di raccordo tra le missioni istituzionali dell'università e il sistema amministrativo

Higher education policy, vol. 9, no. 4, 1996. Thorens, J. (1996). Role and mission of the University at the dawn of the 21st century. *Higher Education Policy*, 9(4), 267-275.

²²⁸ Nell'introduzione alle *Linee Guida* (op.cit. p.3) si precisa: “il documento fornisce indicazioni operative alle università italiane per la gestione e la valutazione delle attività amministrative, seguendo i principi di semplificazione e integrazione, nel rispetto dell'autonomia garantita all'università dall'art. 33 della Costituzione (che la differenzia, all'interno del comparto, dagli Enti Pubblici di Ricerca e in generale da tutte le pubbliche amministrazioni italiane). Gli indirizzi enunciati danno conto infine dell'approccio valutativo che l'Agenzia intende adottare a partire dal 2016 e del ruolo rinnovato dei Nuclei nella loro funzione di Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), al fine di ridurre la predisposizione e la trasmissione dei documenti ai soli scopi valutativi e di rendere sempre più effettivi gli strumenti di gestione del ciclo della performance negli atenei italiani.”

²²⁹ *Ibidem*, p.4

partendo dai metodi di valutazione proposti da ANVUR, con l'obiettivo esplicitato anche nel documento *Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane*, “di prefigurare le relative connessioni che gli atenei devono rendere esplicite nei loro documenti di gestione del ciclo della performance amministrativa”.

La novità introdotta da documento ANVUR tende a rendere sempre più evidente ed esplicita la stretta relazione tra l'assicurazione della qualità e le prestazioni del personale tecnico-amministrativo di supporto: “L'ANVUR considera utile e necessaria la progressiva convergenza programmatica delle due logiche che caratterizzano l'accademia e per questo ritiene di dover integrare di conseguenza le sue funzioni valutative” per questo propone che gli Atenei, integrino il piano delle performance del personale tecnico-amministrativo che dipendono dalle attività didattiche, di ricerca e di terza missione, con i documenti strategici.²³⁰

Le tre fasi del ciclo della performance indicate nel modello ANVUR sono riconducibili a:

- programmazione (il Piano della performance²³¹);
- monitoraggio ed eventuale correzione della programmazione, esercitata internamente dall'ente e verificata dagli OIV;
- valutazione dei risultati ottenuti, che compete agli organi di governo dell'ente ed è opportunamente rendicontata (la Relazione sulla performance) e validata dal

²³⁰ Un esempio di applicazioni di tali raccomandazioni ANVUR è rappresentato dal caso preso in esame nel CAP. III: Par. 2. *Il piano di programmazione integrato di Ateneo*

²³¹ Cfr. D.lgs n. 150/2009, Art. 10. *Piano della performance e Relazione sulla performance* 1. Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'articolo 15, comma 2, lettera d), redigono annualmente: a) entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della performance da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori; b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

NdV/OIV per l'attribuzione della premialità.

“Ogni Amministrazione è tenuta a predisporre il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance che deve essere calato nel contesto specifico dell'organizzazione stessa. Tale principio implica la presenza di un raccordo obbligatorio, esplicito e dettagliato tra i documenti di programmazione strategica e il Piano Integrato”²³².

Trattandosi di una prima fase di applicazione delle Linee guida il dibattito sui modelli che gli atenei sviluppino e sull'integrazione con altri sistemi di valutazione è aperto. Nel corso di un convegno tenutosi in Anvur nel giugno 2015²³³ sono stati affrontati tali aspetti i cui contributi sono andati nella direzione di:

- a) un processo di integrazione più coerente tra anticorruzione, trasparenza e performance (per le quali si può rilevare che siano “accostate” piuttosto che integrate);
- b) “accorciare la distanza tra la valutazione della performance a livello di Sistema della Ricerca e della Didattica dell’Ateneo e la valutazione della performance a livello di Amministrazione e PTA Dipartimenti” (Capaldo, 2015)²³⁴.

In particolare, con riferimento a quest'ultimo aspetto, Capaldo rileva la necessità di una “semplificazione dei flussi di dati e strumenti di programmazione e valutazione della performance che consenta di rendere effettivi gli strumenti per rendere effettivo e verificare il miglioramento”.

Altri contributi²³⁵ hanno evidenziato l'esigenza di tale approccio integrato, che, come ha sottolineato Varasio, “tenga conto di strategie, risorse, rischi e definisca output attesi anche in termini di outcome e di impatto”, come rappresentato efficacemente

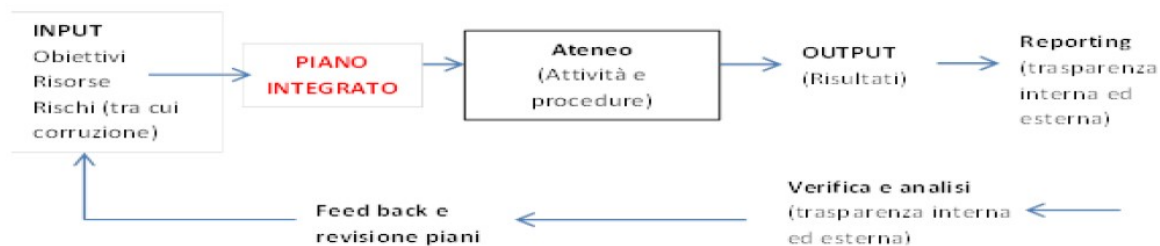
²³² *Linee Guida*, ANVUR op. cit. p. 28

²³³ Cfr. *Convegno ANVUR La buona amministrazione nelle Università e negli Enti di Ricerca. Ciclo delle performance, trasparenza e anticorruzione*, Roma, 26 giugno 2015

²³⁴ Capaldo G., Intervento dal titolo *Semplificazione e integrazione dei documenti di programmazione*, Convegno ANVUR, giugno 2015

²³⁵ Per la stesura del presente paragrafo si è fatto riferimento in particolare agli interventi di A. Domanicali, A. Romeo, E. Varasio, Periti. gli interventi del convegno available at: www.anvur.org

nel seguente schema:



[Fonte, Varasio E., *La relazione tra performance, trasparenza e prevenzione alla corruzione*. Intervento al convegno *La buona amministrazione nelle Università e negli Enti di Ricerca. Ciclo delle Performance, Trasparenza e Anticorruzione*. ANVUR, Roma, 26 Giugno 2015]

Dalle considerazioni emerge come l'organizzazione del sistema universitario, con tutte le peculiarità sino ad ora evidenziate (tra le quali, preponderanti, la duplicità di ruoli e funzioni accademico/amministrative, le diverse dimensioni che producono output differenti – didattica, ricerca, servizi amministrativi, la relativa autonomia) debbano essere coordinate e condotte ad integrazione, come per altro ribadito anche dalla delibera del CiVIT²³⁶: “le Università debbono svolgere attività di valutazione in piena autonomia a con modalità organizzative proprie anche in relazione all'attività di valutazione del sistema universitario e coordinamento dell'attività di valutazione svolta dall'ANVUR”.

Nel sistema pubblico il management è chiamato fondamentalmente all'adempimento normativo, di qui la difficoltà di rendere il sistema di valutazione inadeguato con il rischio di irrigidire ancor più pesantemente le procedure. Non solo, ma come rileva Varasio: “gli adempimenti formali e le procedure non contestualizzate non solo sono inadeguati a fronteggiare i veri rischi di corruzione, ma paradossalmente li aumentano. Qualsiasi forma di rallentamento alla velocità attesa dei processi si

²³⁶ Cfr. Delibera CiVIT 105/2010: Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

trasforma inevitabilmente in incremento di inefficienza e l'inefficienza nasconde meglio i fenomeni corruttivi” (Varasio, 2015).

La logica dell'adempimento e del fabbisogno aziendale (finalizzata al risultato) deve trovare punti sostanziali di integrazione sia nelle modalità organizzative sia nelle modalità di valutazione delle performance (Vagnoni 2007, p. 101); l'osservatore esterno (OIV/Anvur) garantisce la presenza di un controllo indipendente che valuti i risultati in termini di output, outcome e impatto, il management interno deve responsabilizzare e indirizzare al risultato.²³⁷ Le Linee Guida, nel ribadire il forte ancoraggio tra performance e missioni istituzionali, invitano le amministrazioni a mettere in evidenza eventuali sovrapposizioni di diversi documenti strategici e i risvolti negativi che da esse dipendono, fanno esplicito riferimento alla necessità armonizzare il Piano Integrato con la programmazione economico-finanziaria, introducono la richiesta della descrizione di un *assessment iniziale* in funzione della pianificazione e della valutazione della gestione della performance orienta al miglioramento (change management) e l'esigenza di dotarsi di un sistema informativo di supporto al processo di misurazione e valutazione della performance. Dando così concretezza alla necessità di relazionare le logiche di compliance con le logiche organizzative.

4. Indicatori di performance e strategie di Ateneo

In un recente studio dedicato alla misurazione e valutazione delle performance nelle amministrazioni centrali delle PA²³⁸, vengono richiamate le tre categorie (ispirate alla classificazione introdotta da Bouckaert e Halligan nel 2008): *performance measurement*, *performance management* e *performance governance*. Il primo “si

²³⁷ Sul dibattito in corso relativo agli aspetti relativi alle competenze manageriali necessari per supportare i processi fin qui esposti, si rimanda al par. 5 *Le competenze manageriali al servizio di Obiettivi e Politiche di Ateneo*.

²³⁸ Cfr. Valotti, G., Galli, R. D., Orlandi, A., Rota, S., Sicilia, M. (2011). *Progetto di Ricerca La misurazione e la valutazione della performance nella PA Centrale*. SDA, Bocconi. Milano (p. 15-16)

riferisce alla rilevazione sistematica di dati finalizzata al monitoraggio ed alla valutazione della performance ed è rappresentato dalla amministrazione delle attività di rilevazione. Gli interrogativi più diffusi rispetto alla misurazione della performance riguardano il contenuto della rilevazione, la scelta degli strumenti a supporto della misurazione, la valutazione degli effetti dovuti all'introduzione di tali strumenti. Il concetto di *performance management* si riferisce all'impiego delle informazioni prodotte dal *performance measurement* nei processi decisionali interni all'organizzazione. Tale impiego implica l'incorporazione dei dati e degli indicatori selezionati nei documenti, nelle procedure e, più in generale, nella cultura dell'organizzazione".

In letteratura, il concetto di misurazione della performance è largamente discusso ma raramente definito: "Literally it is the process of quantifying action, where measurement is the process of quantification and action leads to performance. According to the marketing perspective, organizations achieve their goals, that is they perform, by satisfying their customers with greater efficiency and effectiveness than their competitors (Kotler, 1984). The terms efficiency and effectiveness are used precisely in this context. Effectiveness refers to the extent to which customer requirements are met, while efficiency is a measure of how economically the firm's resources are utilized when providing a given level of customer satisfaction" (Neely, Gregory, Platts, 2005 p. 1228)²³⁹.

Il livello di performance si riferisce alle funzioni di efficienza ed efficacia e in relazione ad esse – sempre gli stessi autori - declinano con in processo, misura e sistema:

"Performance measurement can be defined as the process of quantifying the efficiency and effectiveness of action. Performance measure can be defined as a metric used to quantify the efficiency and/or effectiveness of an action. A

²³⁹ Cfr. Neely, A., Gregory, M., Platts, K. (2005). Performance measurement system design: a literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, 25(12), 1228-1263.

performance measurement system can be defined as the set of metrics used to quantify both the efficiency and effectiveness of actions”²⁴⁰.

Anche nel contesto del sistema pubblico italiano, il tema della misurazione e valutazione della performance trova la sua centralità a partire dalla stessa fonte normativa²⁴¹, dove viene per la prima volta indicato associandolo alle tradizionali categorie di risultato (efficienza, efficacia ed economicità) ed entra nell'impianto complessivo di modifica volto, da un lato all'innalzamento dei livelli di performance/risultati, dall'altro a introdurre nelle organizzazioni lo sviluppo di strumenti manageriali idonei a misurare tali risultati e orientare più complessivamente l'azione amministrativa al raggiungimento degli stessi²⁴².

La misurazione della performance è, in sintesi, quel processo che, attraverso la definizione e rilevazione di misure, dati, parametri ed indicatori, cerca di acquisire informazioni rilevanti sui risultati ottenuti. Pertanto i sistemi di misurazione delle performance possono avere una duplice valenza informativa:

²⁴⁰ *Ibidem*

²⁴¹ Nel già citato D.Lgs 150/99 all'Art. 3. *Principi generali*, si legge: 1. La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché alla crescita delle competenze professionali, attraverso la valorizzazione del merito e l'erogazione dei premi per i risultati perseguiti dai singoli e dalle unità organizzative in un quadro di pari opportunità di diritti e doveri, trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento. Al ciclo di gestione della performance è dedicato il *CAPO II* (Art. 4. e ss).

²⁴² Un importante lavoro di review di riferimento sul concetto di performance (misurazione e valutazione) della pubblica amministrazione è presente nella ricerca condotta da Valotti, G., Galli, R. D., Orlandi, A., Rota, S., Sicilia, M. (2011). *Progetto di Ricerca La misurazione e la valutazione della performance nella PA Centrale*. SDA, Bocconi. Milano. Riguardo alla misurazione della performance, la ricerca mette in luce un elemento sostanziale anche a fini di quanto affrontato in questa sede, ossia come “un aspetto caratteristico della misurazione e valutazione della performance è il suo elemento di pervasività ed intersezione rispetto agli altri sistemi operativi aziendali. Misurazione e valutazione della performance si svolgono nell'ambito dei processi di gestione delle risorse umane, di pianificazione strategica, di definizione del bilancio, di collegamento tra obiettivi e risorse, di comunicazione (Hatry, 1999). Questo elemento fa sì che di misurazione e valutazione della performance si possa parlare in riferimento a molteplici aspetti della gestione della pubblica amministrazione e lo stesso concetto di performance management oscilla così da una denotazione ampia, comprendente di fatto tutto ciò che è *management* ad una denotazione più ristretta che comprende solo quei processi manageriali che si riferiscono appunto alla misurazione dei risultati prodotti dall'azione manageriale svolta (Poister, 2003)” (p.8). Ulteriori approfondimenti in merito a modalità misurazione delle performance nelle PA si rimanda a Preite, D. (2011). *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*. EGEA.

- dimensione interna: fornire informazioni ai decisori aziendali al fine di valutare ed implementare programmi e politiche, supportare le scelte gestionali
- dimensione esterna: favorire il controllo esterno da parte di enti terzi, elaborare documenti di rendicontazione esterna (es. bilanci sociali).

Garantire la performance dell'intero sistema necessita, come si è cercato di chiarire nei passaggi precedenti, per diverse ragioni (non solo collegate ai processi di valutazione e misurazione) di guardare ai sottoinsiemi (strutture amministrative delle università) questo perché, con l'allargarsi dell'offerta, quelle funzioni fino ad oggi considerate solo amministrative, sono fondamentali per la valutazione della qualità percepita (segreterie, diritto allo studio, placement, biblioteche): “gli strumenti di valutazione vanno inseriti in sistemi di management consolidati quali precondizioni di funzionamento e utilizzo di cui va tenuto conto in ogni azione di sviluppo organizzativo che si voglia efficace”. (Busetti, Dente 2012, p. 124)²⁴³.

Tutto il personale delle università, oggi è valutato in *ambito trasparenza e anticorruzione (ANAC) e ambito performance*²⁴⁴ (dirigenti, responsabili di unità organizzative e altro personale tecnico-amministrativo), quest'ultima secondo “un assetto ordinamentale che conferma la duplice funzione del sistema di monitoraggio,

²⁴³ A supporto delle considerazioni qui espresse, si rimanda all'indagine condotta dagli autori sui sistemi di programmazione controllo delle Università e su problema della riforma dei sistemi di misurazione e valutazione in assenza di un approccio complessivo al cambiamento organizzativo. “La ricerca, muove da due presupposti, la prima che gli strumenti di performance non possono vivere in isolamento(...) la seconda che le università necessitano di soluzioni differenziate in quanto si situano a differenti livelli di sviluppo. (...) La ricerca condotta su 30 università, ha restituito un'analisi che registra: la presenza di alcuni elementi generalmente solidi e diffusi come il quadro organizzativo, elementi diffusi ma solo raramente considerati adeguati: tra questi il controllo di gestione; elementi sostanzialmente assenti: il sistema di gestione dei rischi”. (Cfr. Busetti S., Dente B. (2012). L'introduzione del performance management nelle Università italiane. *Studi organizzativi*. Franco Angeli) (p. 139 e ss)

²⁴⁴ A tal riguardo, commentando il D.lgs. 150/2009, Nicosia osserva “Il legislatore ricorre ad un concetto assai elastico (la performance) in cui possono rientrare, come indicatori significativi, elementi tanto di carattere oggettivo quanto soggettivo (si pensi, solo per fare un esempio, alla predisposizione all'aggiornamento del dirigente valutato) (...) a) Per un verso, infatti, la valutazione della performance dirigenziale rappresenta la parte del sistema - dalla quale non si può prescindere - attraverso cui il datore di lavoro pubblico assume la decisione se possa, o meno, erogare al dirigente la parte di retribuzione correlata alla buona gestione; ma anche un segmento essenziale del complesso processo di conferimento dell'incarico di funzione dirigenziale. Questa esprime, allora, la funzione fisiologica della procedura di valutazione. (Nicosia G., 2012 p. 4)

misurazione e valutazione della gestione dirigenziale: una di incentivazione ed una di controllo” (Nicosia, 2012).

Risulta tuttavia ancora in essere “la definizione di strumenti di controllo interno adeguati e coordinati con la valutazione del sistema universitario (prevalentemente fino ad ora esterne) che deve relazionarsi con il management interno che si concentra prevalentemente nell'attività di reportistica agli organi centrali e alla preparazione di una efficace risposta alla vigilanza esterna” (Broglia, Mion, Vinco, 2011 p.19)²⁴⁵.

Le riflessioni, come si è visto, si pongono su diversi piani: anzitutto, su un piano più generale, l'aggregazione dei diversi sistemi, cui corrisponde la difficoltà di collegare le performance amministrative con gli obiettivi strategici di didattica e ricerca e a cui va correlato il rinnovato ruolo dell'attività amministrativa, sui cui responsabili ricade il controllo del risultato.

La locuzione “risultato”, infatti, indica quel complesso di attività che, di volta in volta, esprimono l'incarico di funzione dirigenziale (performance individuale) e a cui la normativa rimanda esplicitamente richiamando “gli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di competenza; il raggiungimento di specifici obiettivi individuali; la qualità del contributo dato alla performance generale; le competenze professionali e manageriali; la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione di giudizi”²⁴⁶: la performance dirigenziale è quindi una delle condizioni essenziali per l'effettiva costruzione della *mission* istituzionale.

²⁴⁵ Gli stessi autori, inoltre riflettono su un dato peculiare che caratterizza i sistemi di valutazione della performance nel contesto universitario che lo differenzia ancora dalle altre PA: con riferimento ad esempio al disegno normativo che intende monitorare le prestazioni dei dirigenti pubblici, (D.Lgs. 286/1999) gli autori rilevano: si tratta di fatto di un'evoluzione del controllo di gestione finalizzato all'analisi del rapporto esistente tra il comportamento organizzativo dirigenziale e i risultati raggiunti dall'amministrazione. [esso] Costituisce un tassello fondamentale per realizzare un cambiamento in senso manageriale, responsabilizzando i dirigenti per i risultati conseguiti e collegando il loro livello retributivo (almeno parzialmente) alle performance raggiunte dalle proprie strutture. (Broglia Guiggi, A., Mion, G., & Vinco, C. (2011). op.cit., p. 25)

²⁴⁶ Cfr Art. 9, I comma, del D.lgs n. 150/2009

Di fatto dunque, mentre a livello strategico, il tutto viene ricondotto ad unità in una visione complessiva, il controllo e la valutazione delle attività a livello operativo sono suscettibili di monitoraggio solo per la componente amministrativa che supporta le attività istituzionali e che è soggetta alla misurazione della performance.²⁴⁷

Una disamina sul ruolo che le strutture interne degli Atenei rivestono nel piano della Performance, in ottica di integrazione con il piano strategico, rimanda quindi necessariamente da un lato alla definizione degli obiettivi dirigenziali e delle strutture preposte e alla coerenza che tali obiettivi presentano con il Piano strategico di Ateneo, dall'altro all'individuazione di indicatori che siano funzionali ad allineare le strategie alle attività operative. La misurazione della performance e l'individuazione degli indicatori in ambito pubblico vanno correlate, come la dottrina ha ampiamente dimostrato, alla particolare missione istituzionale che caratterizza le unità appartenenti al settore: “la funzione di soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi e di promozione del benessere sociale ed economico della comunità servita, la molteplicità di interessi che gravitano intorno alle pubbliche amministrazioni, la cui tutela implica un adeguato livello di conoscenza, rendono la misurazione delle performance fattore indispensabile. E’ quindi opportuno disporre di utili indicatori che costituiscano base di riferimento per la verifica della costante tensione delle logiche strategiche ed operative delle amministrazioni pubbliche verso le dimensioni di efficacia, efficienza ed economicità.” (Anselmi, 2009 p. 5).

La complessità della costruzione di un sistema di indicatori è infatti principalmente un problema di management relativo al controllo e al governo dei sistemi produttivi secondo principi condivisi e riconosciuti dall’organizzazione.

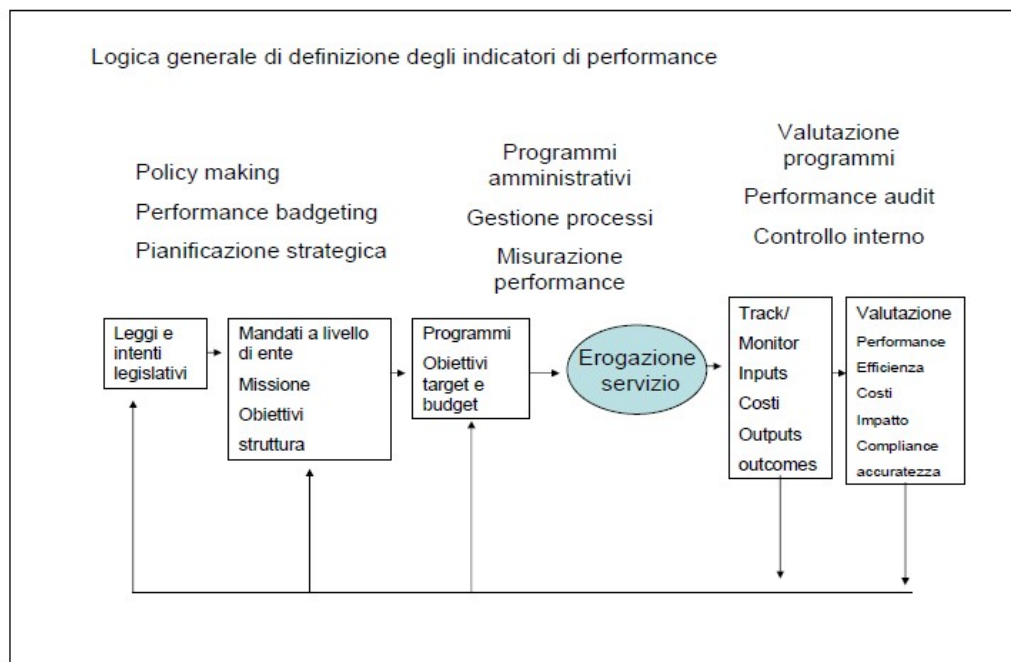
²⁴⁷ Sulla misurazione della Performance si veda in particolare la ricerca condotta da Anselmi, L. (2009). *La misurazione delle performance nelle pubbliche Amministrazioni*. Documenti CNEL – Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, in particolare i contributi di Ruffini R., *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale* (p.170-208) e Canzonetti G., *Il sistema degli indicatori per la valutazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche* (p.212-43) e Preite, D. (2011). *Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze*. EGEA.

Gli indicatori di risultato²⁴⁸ possono essere riferiti a diverse dimensioni, ma in generale il loro scopo a fini gestionali è fondamentalmente quello di verificare che i risultati ottenuti dall'attività aziendale siano in linea con quanto predisposto dagli organi di indirizzo, ovvero che l'attività di gestione sia in linea con le politiche dell'ente²⁴⁹. Si tratta di operare nella realizzazione di un piano che abbia le caratteristiche delle linee guida e che sia un documento programmatico sotto tutti i punti di vista, integrato all'interno degli altri principali piani di Ateneo (programmazione strategica, programmazione economico-finanziaria).

Rileva Ruffini, “gli indicatori chiave delle performance si sviluppano preoccupandosi di comprendere che cosa l'organizzazione dovrebbe fare cominciando dagli aspetti più generali a quelli più specifici” (p. 183) e coinvolgendo tutti gli attori del processo in un percorso in cui la misurazione e valutazione delle performance è parte dell'intero processo e può conciliare la performance individuale con le strutture entro le quali i singoli operano nei ruoli apicali e con la mission dell'istituzione e con la sua valutazione complessiva in termini di valore pubblico.

²⁴⁸ I termini *risultato* e di *performance* sono utilizzate nel presente lavoro come sinonimi, come specifica Ruffini (op. cit. p170): “risultato significa ciò che risulta, mentre il termine performance, parola derivata dall'inglese, ha un significato simile ma tendenzialmente più esteso di quello di risultato in quanto significa “serie di risultati conseguiti mediante determinate linee di condotta”, ed in questo senso trova nella parola “prestazione” un sinonimo italiano più corretto. La parola performance/prestazione nell'ambito gestionale è quindi maggiormente utile rispetto alla parola risultato, in quanto evidenzia in modo più marcato la volontà di perseguimento di determinati livelli di risultato stesso. In questa sede per misurazione e valutazione delle performance intendiamo, molto pragmaticamente, la costruzione di indici o indicatori di natura quantitativa, sia di natura economica che tecnica, che siano in grado di rappresentare in modo “oggettivo” un fenomeno”.

²⁴⁹ Gli atenei, al pari delle altre PA, sono sottoposti a 3 adempimenti distinti, attualmente: Piano delle performance (D.Lgs. n. 150/2009 – art. 10) – 31 gennaio; Piano di prevenzione della corruzione (legge 190/2012 – art. 1, comma 5) – 31 gennaio; Programma triennale trasparenza e integrità (d.lgs 33/2013 – art. 10) – 31 gennaio



[Fonte Ruffini R., *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale* (p.183)]

Per soddisfare specifici fabbisogni informativi e determinate finalità gli indicatori pertanto devono essere correlati con gli obiettivi strategici e gestionali formulati in fase di pianificazione e programmazione. Gli indicatori devono quindi misurare le dimensioni delle performance coerenti con la strategia.

Su questo punto, T.H. Poister²⁵⁰ individua alcuni elementi strutturali comuni:²⁵¹

relevant and meaningful: gli indicatori devono essere rilevanti e significativi in quanto a coerenza con le finalità conoscitive per le quali sono stati costruiti (validità dell'indicatore);

²⁵⁰ Poister, T. H. (2008). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons. (pp.100 e ss)

²⁵¹ Per le definizioni e le osservazioni qui riportate, si rimanda a Giordano F. (2005), *Misurare le performance nelle aziende pubbliche: concetti di base ed indicatori* In: *Principi di programmazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano

clear: definiti chiaramente al fine di assicurare una corretta e facile raccolta dei dati ed evitare confusione e cattive interpretazioni che possono compromettere la validità dell'indicatore;

understandable: la definizione dell'indicatore deve essere comprensibile per il destinatario dell'informazione;

balanced and comprehensive: il set di indicatori che misuri tutte le dimensioni della performance aziendale che sia in grado di fornire in modo completo tutte le informazioni utili per valutare i risultati raggiunti. Sbilanciare il set di indicatori su una dimensione della performance può anche produrre effetti distorsivi;

unambiguous: l'interpretazione dell'indicatore deve essere univoca: “un aspetto essenziale della chiarezza degli indicatori, specialmente in fase di interpretazione degli stessi, si basa sull'accordo tra coloro che li definiscono, sull'interpretazione da dare a variazioni della misura; in altri termini chi utilizza gli indicatori deve conoscere in maniera chiara se una variazione del valore dell'indicatore vada interpretata come un miglioramento o un peggioramento della performance realizzata (Preite, 2011 p. 89);

timely: tempestività. L'indicatore deve fornire informazioni il più possibile aggiornate. Per questo è importante scegliere indicatori che hanno bisogno di dati reperibili con facilità ed in tempi brevi anche a seconda che si tratti di un controllo operativo o strategico;

comparable: gli indicatori forniscono delle informazioni più significative solo sulla base di un confronto temporale o spaziale. Il confronto spaziale risulta spesso difficile data la disomogeneità dei sistemi di misurazioni presenti nelle diverse realtà, per confronti temporali invece è necessario mantenere un set di indicatori stabile nel tempo che favorisca la costruzione di serie storiche;

verifiable: i dati devono essere verificabili e ciò è garantito da un adeguato sistema di rilevazione e raccolta dati;

statistically valid: validità statistica dei dati;

cost-effective: i costi per raccogliere ed elaborare i dati richiede risorse finanziarie ed umane in modo proporzionale alla quantità e qualità delle informazioni da acquisire e gestire.

attributable: gli indicatori per essere efficaci e stimolare comportamenti virtuosi devono essere riconducibili all'unità operativa responsabile dell'oggetto di misurazione e quindi in grado di incidere, in modo più o meno diretto, sull'indicatore. Questa caratteristica evidenzia il ruolo motivazionale che un buon indicatore può avere sul personale e sulla dirigenza.

Nel collegamento tra la valutazione della performance a livello di sistema della ricerca e della didattica dell'Ateneo e dei dipartimenti e la valutazione della performance a livello di Amministrazione e personale TA, permangono problemi che, come rileva Capaldo, riguardano principalmente “i processi e gli strumenti di programmazione della performance, le differenti scadenze tra i diversi documenti programmatici, il limitato coinvolgimento, nella valutazione della performance individuale del PTA, degli utenti interni ed esterni dei servizi offerti sia a livello di Amministrazione sia soprattutto a livello di Dipartimenti, la scarsa integrazione tra progetti, obiettivi e risorse disponibili, la limitata interdipendenza tra il processo di analisi dei fabbisogni formativi del Personale TA e dei Dirigenti ed i processi di programmazione a livello di Ateneo”²⁵².

Gli strumenti di cui gli atenei attualmente dispongono, sia programmatici sia di misurazione delle diverse attività, dovrebbero essere ricondotti ad unità in ottica di definizione di indicatori comuni e strategici: a partire da documenti quali, ad esempio, la Carta dei Servizi, - ormai diffusa in tutti gli Atenei – che esprime l'impegno del rispetto di standard di qualità per ciascun servizio, standard che

²⁵² Capaldo G., *Semplificazione e integrazione dei documenti di programmazione, Intervento Convegno ANVUR La buona amministrazione nelle Università e negli Enti di Ricerca Ciclo delle performance, trasparenza e anticorruzione*, Roma 26 giugno 2015

possono essere ricondotti a specifici indicatori, o i Rapporti di Riesame dei CdS che operano nella direzione del miglioramento della qualità dei processi didattici e dei servizi ad essa correlati.

In questo contesto le performance operative delle diverse unità organizzative (sia dell'Amministrazione Centrale che dei Dipartimenti) e gli indicatori per la misurazione del loro livello dovranno necessariamente rapportarsi all'una e agli altri e le performance individuali da valutare dovranno essere definite proprio in coerenza con gli standard di qualità programmati.

5. Le competenze manageriali al servizio di Obiettivi e Politiche di Ateneo²⁵³

I cambiamenti di cui fin qui abbiamo riferito, hanno reso le nuove Governance degli Atenei protagoniste nei termini di una responsabilizzazione sostanziale sui risultati, superando quella precedente, formale, (di adempimento sugli atti e suoi procedimenti amministrativi) in quanto riconducibili ad un corretto e buon uso delle risorse pubbliche, e hanno dato particolare enfasi al concetto di *valore pubblico* (Valotti, 2005)²⁵⁴ che si pone in termini di performance e di misurazione dei risultati conseguiti²⁵⁵.

Come si è cercato di evidenziare, l'introduzione di sistemi di misurazione e di rilevazione e controllo dei risultati è di supporto alle decisioni per realizzare le

²⁵³ Il tema dello sviluppo delle competenze manageriali qui accennato viene ripreso nel caso di studio presentato nel Capitolo 3, par. 4. *Mappatura delle competenze e riorganizzazione di Ateneo*.

²⁵⁴ Rispetto alla concezione di *valore nell'Ente Pubblico*, Valotti precisa: “nel caso degli enti pubblici è naturale il collegamento del concetto di valore a utilità finale per il cittadino (...). Secondo una concezione più compiuta del concetto di valore, rientrano infatti in tale ambito tutte le iniziative idonee a creare le condizioni affinché il settore pubblico possa nel tempo esercitare al meglio il proprio ruolo e di conseguenza fornire con continuità risposta alle esigenze sempre rinnovate, dei destinatari dell'attività”. (Valotti 2005, pag 130)

²⁵⁵ Pur considerando che, come sottolinea Reborà, “nel caso di programmi e attività della Pubblica Amministrazione, “valutare” implica una componente di giudizio collegato ad una procedura di analisi e ricerca, che si vale anche di misure ma non si riduce a queste” (Reborà 1999, pag. 16).

finalità dell'istituzione collegate alle citate indicazioni legislative rappresenta, anche in una logica di accountability²⁵⁶, la condizione di trasparenza e rilievo esterno.

A questi fattori che potremmo definire esterni, si accompagna, quale fattore interno, la spinta verso l'innovazione e il rinnovamento di processo (Vagnoni 2007)²⁵⁷.

Per la realizzazione dei processi decisionali, la funzione manageriale ha un ruolo fondamentale che trova la sua esplicazione, nel sistema aziendale nelle attività di pianificazione, controllo e nel “sottosistema” organizzativo. Posto come assunto quanto finora affermato circa i processi di cambiamento in atto nella PA e circa le peculiarità e complessità dell'Università e ove la gestione del cambiamento organizzativo è anch'esso un obiettivo complesso²⁵⁸.

La carenza di una cultura di “gestione del cambiamento” nel settore pubblico, ha di fatto contribuito a limitare l'introduzione delle logiche manageriali nel tentativo colmare il ritardo rispetto ad altri contesti internazionali dove è presente una cultura di *institutional change management* (Borgonovi, 2005).

La letteratura internazionale si riferisce genericamente a loro insieme con la formula “strumenti e tecniche di management” (*management tools and techniques*), sebbene - quando ci si riferisce all'intero set virtuale di “arnesi da lavoro” a disposizione dei manager – sia forse più corretto parlare di “pratiche manageriali”. Con questa espressione, infatti, si indica tutta “la strumentazione professionale adottata da un gruppo di dirigenti nello svolgimento del proprio ruolo collettivo” (Prete 1985, p.48),

²⁵⁶ Cfr Cap.I par. 6. *Modelli di Governance e assetti organizzativi dell'Università in ottica di programmazione: literary review*

²⁵⁷ Rileva in merito Vagnoni: “la ricerca delle dimensioni di processo, funzionale al raggiungimento degli obiettivi posti dal nuovo contesto istituzionale, costituisce un'innovazione in un contesto pubblico che tradizionalmente segue logiche di organizzazione di tipo funzionale e divisionale (...) Il concetto di processo, invece in quanto insieme di attività interne e aventi un output definitivo il cui valore è riconosciuto da un cliente esterno o interno all'organizzazione, pone specifica attenzione alle relazioni organizzative e ai risultati generati da specifiche attività”(Vagnoni 2007 op. cit., p. 58).

²⁵⁸ Si rimanda a Vagnoni E., Periti E. (2007), *Efficienti perché pubblici. Organizzare il cambiamento nell'Università Pubblica: il caso dell'Ateneo di Ferrara*, Carrocci, Roma. In particolare per gli aspetti relativi alle condizioni di cambiamento nel management universitario e alla letteratura di riferimento, si veda il cap., 4 Il change management (p. 93-106)

che include anche “i sistemi e i processi utilizzati dalle direzioni aziendali per una razionale assunzione delle scelte strategiche o direzionali”, nel cui ambito trovano impiego i singoli strumenti e le singole tecniche (Antoldi, 2000)²⁵⁹. A fronte della forte richiesta di qualità, efficienza ed efficacia, e della sempre crescente scarsità di risorse (finanziarie e umane) il mondo universitario si è indirizzato all'adozione di principi e strumentazioni tese al conseguimento di quegli obiettivi, tra i quali modelli e schemi di *valutazione delle performance*, logiche del *Total Quality Management* (TQM) e adozione di strumenti tecnico-contabili più evoluti quale la *Balanced Scorecard* (Riccaboni, 2003)²⁶⁰. L'approccio e i metodi con i quali il sistema universitario può affrontare tale percorso può avere modalità differenti.

Per incoraggiare il cambiamento all'interno delle istituzioni universitarie, secondo Trow, sono possibili differenti forme di managerialismo: “*Soft managerialism* that seeks to promote higher education of quality at its lowest cost and is concentrated upon improving the “efficiency” of an institution as it currently exists. *Hard managerialism* that argues for the reshaping of higher education through the

²⁵⁹ Cfr. Antoldi rileva: “All'interno del più ampio concetto di pratica manageriale è possibile dunque individuare diversi elementi classificabili in prima approssimazione in due categorie: da un lato i sistemi e i processi di management, che presentano necessariamente un alto livello di soggettività, in quanto direttamente connessi all'assetto tecnico e organizzativo e alle combinazioni economiche specifiche per ciascuna impresa; dall'altro gli strumenti e le tecniche, che invece godono di un carattere autonomo, oggettivo rispetto alle singole imprese poiché elaborati e sviluppati per una loro applicazione generica a più imprese.” Antoldi F. (2000). L'efficacia degli strumenti e delle tecniche di management. *Economia & Management*, 1, 67-81. Emerge quindi la necessità che il sistema organizzativo delle università, nella misura in cui si ispira al modello d'impresa pur non riducendosi ad esso, debba implementare modelli e strumenti ad hoc per supportare le funzioni manageriali. Scrive infatti Vagnoni “il processo di change management coinvolge quanti nell'ambito della funzione manageriale realizzano delle scelte, decidendo l'alternativa più opportuna in relazione agli obiettivi strategici aziendali. (Vagnoni, op.cit. p. 93). Su questi aspetti si veda anche Bolognani, M., & Catalano, G. (2007). Strategie competitive e università. *Sviluppo e Organizzazione*, 222, 35-64. Sulle esperienze riferite ad alcuni atenei in cui sono stati applicati modelli interpretativi del cambiamento strategico, si veda in particolare il caso presentato in Arnaboldi M., Azzone G, *Incrementalismo logico e cambiamento strategico: l'esperienza di una università italiana*, in Mazza, C., Quattrone, P., Riccaboni, A.(2006). *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Il Mulino. Bologna (p. 287-310)

²⁶⁰ Sull'applicazione del Balanced Scorecard System nelle Università e con riferimento ad uno specifico caso di studio, si veda *Un modello per la gestione delle performance nelle università*. In Mandanici F. (2011). *Il controllo strategico nell'azienda università*. Franco Angeli (p. 165-237).

introduction of new management systems that then become a continuing force within higher education” (Trow 1994)²⁶¹.

Tra i molti fattori (alcuni dei quali già ampiamente richiamati anche nel corso del lavoro), che si pongono come passaggio essenziale per il cambiamento nella pubblica amministrazione, risultano fondamentali:

- a) l'introduzione di strumenti manageriali
- b) la riattivazione delle funzioni direzionali²⁶², soprattutto in tema di gestione del personale in questa fase di ripensamento del modello organizzativo e della relazione con le figure apicali
- c) l'assegnazione di obiettivi innovativi e Key Performance Indicator (KPI) per i dirigenti e i responsabili di posizioni organizzative (EP) contestualmente agli obiettivi strategici di ateneo
- d) l'introduzione di processi di valutazione del risultato rispetto agli obiettivi programmati
- e) legame tra performance rilevate e risorse finanziarie assegnate (Riccaboni, 2003).

Il processo di cambiamento è anzitutto un cambiamento nelle modalità relazionali a partire dai ruoli apicali (per quanto attiene la sfera del personale TA) e nel nuovo ruolo rivestito dal Direttore Generale. Rispetto a questa funzione in particolare (ma in realtà il significato si estende a tutte le funzioni amministrative di ateneo) scrive Periti, “le competenze relazionali saranno sempre più determinanti rispetto alle competenze tecniche; la capacità di metter insieme i pezzi di organizzazione, di farli

²⁶¹ Cfr. Galbraith, P. L. (1998). System dynamics and university management. *System Dynamics Review*, 14(1), 69-84. (p.69)

²⁶² Per quanto attiene alle funzioni del Direttore Generale si rimanda alla completa trattazione di tutti gli aspetti specifici del ruolo in Mainardi S., Piccardo C. Periti E., (2013). (a cura di), *Il Governo manageriale delle università. Dal Direttore amministrativo al Direttore generale*. Il Mulino, Bologna.

comunicare, di proiettarli verso gli obiettivi, sarà più determinante che non ad esempio conoscere tutti gli aspetti tecnici di come si costruisce il fondo accessorio del personale tecnico amministrativo” (Periti, 2013 p. 16). Attraverso questa interazione continua si realizza il processo di miglioramento: come rileva Valotti, infatti “il vantaggio competitivo delle amministrazioni pubbliche è fortemente basato sulle competenze e sull'adeguamento delle professionalità. Negli ultimi tempi pare maturata la consapevolezza circa l'importanza strategica di tale investimento a fronte di un passato che ha visto nell'obsolescenza delle professionali e nella carenza di competenze chiave alcune dei principali ostacoli allo sviluppo degli enti” (Valotti, 2005).

6. Gli “attori” della valutazione e il sistema di controllo

In un recente lavoro Broglia e Mion²⁶³, analizzando la dimensione “manageriale” del Sistema A.V.A. ed il circuito di programmazione, azione e monitoraggio dei processi gestionali, illustrano il ruolo degli “attori” del sistema che presidiano le attività di controllo e valutazione.

Il Nucleo di Valutazione (NdV) rappresenta, originariamente, “l'attore centrale della valutazione” già a partire dalla sua costituzione, (con la Legge 537/1993²⁶⁴, e con le modifiche introdotte successivamente dal legislatore) cui fu inizialmente assegnata la verifica della corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa (Matteuzzi Mazzoni, 2002 p. 113), tanto che, nel disegno iniziale “il NdV era pensato

²⁶³ Broglia A., Mion G., (2014). Il ruolo del NdV in un'università che cambia: prime evidenze dall'introduzione del sistema AVA. In *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 1-2-3, 2014, pp. 25-41

²⁶⁴ Cfr. Legge 24 dicembre 1993, n. 537, Art. 5 Università, comma 22: “Nelle università, ove già non esistano, sono istituiti nuclei di valutazione interna con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente”.

come un anello di congiunzione tra il livello locale (singolo ateneo) e quello centrale (Ministero)” (Broglia, Mion, 2014) e solo successivamente, con la L. 370/99, ha assunto “un ruolo valutativo e di controllo non solo come canale informativo per il Ministero, ma anche come interlocutore degli organi di governance” (Broglia, Guiggi, Mion, 2009). Tali prerogative sono poi state ulteriormente ampliate²⁶⁵, in particolare con l'attribuzione di una funzione nuova relativa alla valutazione delle performance del personale amministrativo, ruolo che nelle altre amministrazioni è assegnato agli Organismi Indipendenti di Valutazione OIV.

La L. 240/2010 sollecita una componente esterna del NdV (art. 2 comma 1 lettera q), mettendo così in evidenza la necessità di una terzietà più accentuata rispetto alla governance e una componente studentesca con un ruolo attivo nei processi valutativi²⁶⁶, sebbene, come rilevano alcuni, con le modifiche attuate dalla legge, rispetto al testo del D.Lgs 29/1993, “siano venute meno alcune funzioni dei NdV non secondarie nel processo di realizzazione degli obiettivi (viene meno il carattere qualificante di controllo interno ne confronto logico tra obiettivi e risultati, scompare la dimensione economica nella verifica sulla gestione delle risorse pubbliche)” (Mandanici, 2011 p. 169), inoltre, osserva Fici, “per come sono costituiti, è impensabile che i Nuclei esauriscano le funzioni di controllo di gestione che deve invece affermarsi e maturare totalmente all'interno dell'ateneo (2001, p. 21).²⁶⁷

²⁶⁵ Per una disamina sul ruolo del Nucleo di Valutazione si veda anche Broglia Guiggi, A., Mion, G., Vinco, C. (2011). Controllo e valutazione nelle università statali tra continuità e riforma. *Quaderni Monografici Rirea*, 96 e Mandanici, F. (2011). *Il controllo strategico nell'azienda università*. Franco Angeli in particolare Cap. 4 par. 1 La gestione delle performance nelle Università. (p. 165-176)

²⁶⁶ Sulle funzioni che, gradualmente sono state attribuite ai NdV e sulla possibilità che il loro ruolo sia efficace ai fini dei processi di valutazione interna ed esterna anche con una maggior chiarezza della sua funzione di OIV e della relazione con la governance degli atenei, è in corso un significativo dibattito. Nel suo intervento al Workshop ANVUR, *Teaching and Research evaluation in Europe* (Roma 3-4 dicembre 2014) Periti ha sottolineato: “ Nei NdV, solitamente, non sono presenti specifiche competenze, la struttura tecnica permanente non c'è, e quanto richiesto nella maggioranza dei casi costituisce passiva compilazione di format - attività che solitamente viene fatta dagli uffici e non è verificabile dal Nucleo”.

²⁶⁷ Su posizioni analoghe si colloca Borgonovi: “l'istituzione del Nucleo di valutazione nonostante sia prevista sotto la denominazione del controllo interno, riproduce una logica molto distante dal controllo direzionale (Borgonovi, 2005 p. 69)

Accanto a questo ruolo storico dei Nuclei, anche a seguito dell'introduzione dei sistemi di valutazione della didattica e della ricerca e di misurazione della performance, nonché con riferimento all'articolazione dei diversi piani e strumenti di controllo interno ed esterno (regolarità amministrativo-contabili, controllo di gestione, controllo strategico sull'attuazione degli indirizzi), si è superata la logica tradizionale di verifica di conformità sul piano giuridico evolvendo verso una attenzione ai risultati prodotti e all'impiego efficiente delle risorse, per cui “il tema dello sviluppo di sistemi evoluti di controllo e responsabilizzazione sui risultati non è semplicemente di ordine tecnico ma si pone una revisione del ruolo giocato dai diversi organi all'interno del sistema di *corporate governance* e dei correlati criteri di valutazione dei sistemi di gestione (Valotti, 2005 p. 138).

Il percorso di questo lavoro, avviato con l'analisi dei modelli di valutazione, intende qui completare il ciclo, mettendo in luce le modalità con cui gli attori del sistema operano nel sistema di controllo, per quanto di loro competenza, e con riferimento specifico alle diverse dimensioni:

a) con riferimento agli obiettivi strategici, il *controllo strategico/ attività di indirizzo e di alta gestione* è operato da Senato e dal Consiglio di Amministrazione che hanno il compito di indicare nel Piano Integrato e di concerto con il Direttore Generale, gli indirizzi, gli obiettivi e i relativi indicatori programmati per la misurazione dei risultati che sono poi rendicontati, a consuntivo, nella Relazione della performance²⁶⁸;

b) a livello di controllo di conformità si pone l'attività di controllo operata dal NdV: il sistema di valutazione proposto dall'ANVUR completa questa visione interna della gestione del ciclo della performance con l'attività valutativa fondamentale di un

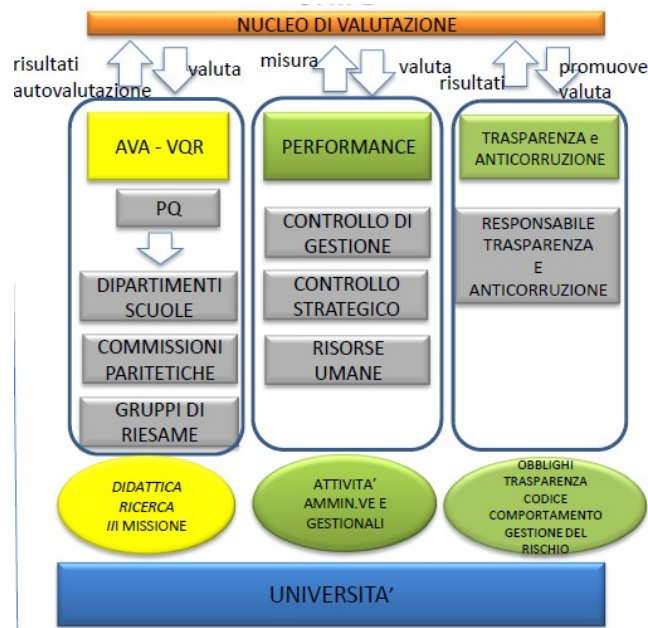
²⁶⁸ Nelle linee guida performance ANVUR si legge: il Direttore Generale, che ha il compito di declinare e condividere tali obiettivi con la struttura tecnico-amministrativa, individuare le dimensioni trasversali, per valutare poi i propri dirigenti in base alle performance complessivamente conseguite; - i dirigenti e i responsabili delle strutture decentrate, che declinano gli obiettivi nelle unità organizzative di cui sono responsabili e che valutano a loro volta i propri collaboratori per le prestazioni rese al servizio dell'ateneo nel suo complesso.

soggetto interno-esterno (i Nuclei, nella loro funzione di OIV) e con il proprio ruolo di agenzia esterna di valutazione, questo anche in ottica di coerenza tra il sistema per la valutazione della performance amministrativa e la strategia istituzionale complessiva dell'ateneo. Il NdV inoltre, con riferimento specifico ai processi di AQ valuta l'efficacia complessiva della gestione AQ, accerta se l'organizzazione e l'attività del Presidio sono strutturate efficacemente per mettere in atto AQ, se l'Ateneo e le articolazioni interne sono in grado di raggiungere gli obiettivi e verificarne il grado di raggiungimento, accerta i requisiti quantitativi e qualitativi per l'accREDITAMENTO iniziale, accerta se gli organi di governo e i CdS tengono conto delle relazioni annuali di Presidio e Commissione Paritetica, verifica la correttezza dei rapporti di riesame.

c) Il controllo interno operato dal Presidio della Qualità di Ateneo (sia in per didattica che per ricerca) che con un ruolo *operativo* propone strumenti per l'AQ dell'Ateneo, monitora le attività didattiche, supporta i Cds e con un *ruolo di sistema* è chiamato a valutare l'efficacia degli interventi di miglioramento.

d) Il controllo operato dalle Commissioni Didattico Paritetiche Docenti/Studenti: esse assumono un ruolo determinante nel processo di valutazione introdotto con il sistema A.V.A. Il compito delle Commissioni, che attingono dalla SUA-Cds e dai risultati delle rilevazioni opinione studenti, consiste nel valutare – tra gli altri - se il corso mantiene attenzione allo sviluppo professionale a fronte delle esigenze del sistema produttivo e mondo del lavoro, se i risultati di apprendimento attesi sono efficaci, se l'attività didattica dei docenti rispetto ai metodi di trasmissione delle conoscenze previsione del raggiungimento degli obiettivi di apprendimento attesi, l'efficacia dei riesami annuali in funzione degli interventi correttivi sui CdS, i questionari relativi alla opinione studenti, a l'efficacia del sistema di informazione al pubblico/trasparenza.

L'Assicurazione della Qualità è garantita, a livello periferico dai docenti dei Corsi che sono responsabili di tutto il processo di AQ del Corso di Studi, nonché dai manager didattici e i responsabili delle strutture amministrative che fanno da supporto alla didattica e alla ricerca.



[Fonte: Deidda Gagliardo E., *Approccio valutativo e nuovo ruolo degli OIV*. Intervento Workshop Anvur, *La buona amministrazione nelle università e negli Enti di Ricerca*, Roma, 26 giugno 2015]

CAPITOLO TERZO

ANALISI EMPIRICA DELL'IMPATTO ORGANIZZATIVO E GESTIONALE

1. Introduzione - 2. Il piano di programmazione integrato di Ateneo - 3. Un modello organizzativo Dipartimentale - 4. Mappatura delle competenze e riorganizzazione di Ateneo

1. Introduzione

Le considerazioni fin qui esposte, hanno rilevato come nel sistema universitario, l'introduzione di modelli di accreditamento, valutazione e monitoraggio della didattica e della ricerca da un lato e i sistemi per il miglioramento della performance dall'altro, possano concretizzarsi solo se si presuppone un nuovo approccio della governance in termini di innovazione organizzativa ai diversi livelli.

I sistemi di valutazione e di accreditamento rappresentano una “rottura” rispetto al mero adempimento normativo, nella misura in cui costringono a motivare il sistema sui due piani, dell'efficacia e dell'efficienza, rendendo necessarie nuove logiche e nuovi modelli di comportamento sia a livello politico sia a livello dirigenziale, anche attraverso l'implementazione di nuovi strumenti manageriali, primo fra tutti il sistema di monitoraggio (Mercurio 2012).

Il monitoraggio in itinere, quale verifica sistematica delle difformità rispetto al raggiungimento degli standard previsti, richiede la messa in atto di azioni correttive e una cultura del controllo sulla base degli obiettivi formalizzati.

A partire da tali premesse, si è scelto di prendere in analisi tre casi (due Atenei e un Dipartimento) in cui sono stati individuati strumenti manageriali volti a supportare l'implementazione dei modelli di valutazione e di controllo strategico. Se infatti l'interesse del Sistema A.V.A. è prioritario sulla didattica, la prospettiva cui si è qui voluto guardare è volta all'organizzazione e agli outcome²⁶⁹ dell'implementazione dell'accREDITamento, in termini di efficacia nel lungo periodo.

²⁶⁹ Nell'ambito di questo lavoro i termini *outcome* e *output* con riferimento ai processi formativi, vengono intesi nelle due accezioni dei risultati di un'attività. Riprendendo quanto specifica Fabbris, “l'output è ciò che si

Sul piano dell'organizzazione complessiva, l'esigenza più sentita è stata quella di intervenire sulla revisione dei processi e sui meccanismi decisionali, e ciascuno dei casi presentati è rappresentativo di una specificità che da un lato delinea un modello interpretativo e dall'altro può porsi come una best practice.

L'individuazione di specifici strumenti della scienza manageriale, “che diventano il fattore principale del recupero di efficienza del settore pubblico ed il perno del rilancio dei sistemi economici” (Meneguzzo 2001, pag.6), sono oggetto di studio delle esperienze di seguito descritte, dirette ad illustrare le ricadute del modello su “tre direttrici che ricalcano i fondamentali dell'amministrazione aziendale: l'organizzazione, la gestione e la rilevazione” (Amaduzzi 1978, p. 34).

Come precedentemente rilevato, nel contesto istituzionale oggetto di questo studio, è possibile circoscrivere alcune aree più sensibili, su cui i sistemi di rilevazione della performance e di misurazione possono impattare maggiormente: ipotizzare un piano integrato delle performance che dialoghi con il sistema di valutazione A.V.A. significa far dialogare la componente amministrativa con quella docente (didattica e ricerca) su più fronti, in una visione d'insieme che governi, riconducendoli ad una matrice comune:

- obiettivi
- strumenti di supporto
- indicatori
- strumenti di monitoraggio
- sistemi informativi

Un processo di questa portata coinvolge, inevitabilmente, i decisori a diversi livelli.

produce. Con riferimento alla formazione, è la quantità materiale o immateriale di risultati che si raggiungono, specialmente in termini di apprendimento degli studenti. Outcome è l'effetto che l'apprendimento ha sul laureato, sul mondo del lavoro, sulla società civile”. Cfr. Fabbris, L. (2011). Indicatori di efficacia della formazione e della ricerca nelle università italiane. Fabbris L.(a cura di) *Criteri e indicatori per misurare l'efficacia delle attività universitarie*, Cleup, Padova: III-XX. (p.V).

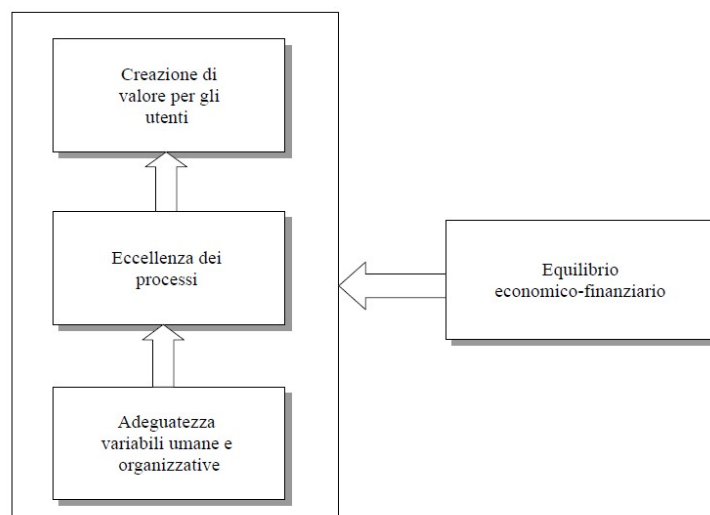
I casi empirici che seguono, sono volti a dare evidenza della messa in atto di metodologie sviluppate in specifici contesti, che hanno portato a definizione di modelli in capo rispettivamente a:

a) un piano di programmazione integrato, volto alla realizzazione di un piano integrato delle Performance di Ateneo e alla definizione di un *cruscotto di indicatori* ad esso correlato;

b) un modello organizzativo di Dipartimento, orientato alla misurazione dei processi, al monitoraggio degli obiettivi e al controllo degli indicatori e che, richiamandosi al Piano Programmazione, integra la policy di Ateneo con gli obiettivi specifici del Dipartimento;

c) un modello di sviluppo delle competenze di Ateneo in una logica manageriale collegate alla riorganizzazione e alla creazione di valore.

In particolare, si è tentato in questa sede di riprendere quanto fin qui esposto in merito ai sistemi di accreditamento e valutazione per evidenziare, come per rendere concreti e significativi tali processi verso la *creazione di valore* per l'utente (Brusa, 2012) - finalità di massima rilevanza nel mondo delle amministrazioni pubbliche – sia necessario orientare verso quell'innovazione organizzativa che tali processi supporta:



[Fig.1 Schema generico di mappa strategica per AAPP. Fonte: Brusa, (2012) p. 100]

Rispetto allo schema riportato, le osservazioni che seguono si posizionano con riferimento alla *adeguatezza delle variabili umane e organizzative*, partendo dall'assunto che lo sviluppo verso *l'eccellenza dei processi* e la soddisfazione degli utenti/collettività (qui *creazione di valore*) si realizza solo nella misura in cui vengono posti in essere interventi sugli assetti organizzativi per renderli funzionali all'intero sistema (in coerenza con la programmazione degli obiettivi).

Per considerare i casi presi in esame nella loro interezza occorre ricordare quali sono gli elementi fondanti del cambiamento (affrontati nei paragrafi precedenti) e, sinteticamente, riconducibili a:

- una visione duale del governo dell'Università (tecnostuttura/strategie)
- l'introduzione di nuovi strumenti contabili (bilancio unico)
- l'avvio dei processi di valutazione (interna ed esterna) per Didattica e Ricerca
- l'avvio dei processi di valutazione delle performance organizzative.

Di fatto, attualmente, come si è avuto modo di sottolineare, l'interazione tra i diversi ambiti su cui il sistema universitario poggia (Didattica, Ricerca e Organizzazione) rivelano ancora punti di contatto molto deboli, in particolare se letti dall'ottica della valutazione.

I piani di programmazione integrati possono rappresentare un primo passo verso un modello di valutazione delle performance integrato.

2. Il piano di programmazione integrato di Ateneo

Il rapporto tra sistemi di misurazione, valutazione della performance e strategia sono parte integrante dell'attività di pianificazione strategica, così come per lo più affermato in letteratura²⁷⁰. Alcune definizioni in particolare introducono in maniera più puntuale il contesto e le finalità dell'esperienza di seguito presentata.

Per Bryson la *pianificazione strategica*, è uno sforzo disciplinato per produrre

²⁷⁰ Si rimanda a quanto indicato nel Cap. II, par. 2. *Il ruolo della pianificazione strategica e del controllo aziendale con riferimento al sistema universitario*

decisioni fondamentali e azioni che formano e indicano cosa l'organizzazione è, cosa fa e perché lo fa (Bryson, 1988), in sostanza il modo in cui un'organizzazione identifica la mission e il miglior modo per realizzarla (Bryson, 1995)²⁷¹.

Su posizioni analoghe si pongono anche Poister e Streib riferendosi al management strategico nel settore pubblico: “public administration in the age of results-oriented management requires public agencies to develop a capacity for strategic management, the central management process that integrates all major activities and functions and directs them toward advancing an organization's strategic agenda. Strategic management is concerned with strengthening the long-term viability and effectiveness of public sector organizations in terms of both substantive policy and management capacity. It integrates all other management processes to provide a systematic, coherent, and effective approach to establishing, attaining, monitoring, and updating an agency's strategic objectives”²⁷².

Boyne e Walker concentrano l'attenzione su due elementi della strategia: sul posizionamento strategico, ovvero il comportamento che la pubblica amministrazione assume rispetto agli obiettivi di medio lungo periodo che si pone (proattivo, difensivo e reattivo) e sui contenuti delle decisioni strategiche relative a servizi, risorse, relazioni e organizzazione²⁷³.

Si è detto a più riprese, nel corso di questo lavoro, della necessità, fondamentale per le università, di definire la mission e specificare una propria pianificazione e

²⁷¹ “An excellent method for an organizations – a governmental or quasi-governmental one – to contend with fluctuating situations and circumstances”. Bryson ha lavorato su un modello sviluppato in diversi steps, dalla identificazione della *strategic planning process*) ad un rivisitazione della stessa “conduct a final reassessment of the strategic plan and the strate-gic process”. Il processo è affiancato da un sistema di misurazione (*performance measurement*) volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati

²⁷² Cfr. Poister, T. H., Streib, G. D. (1999). *Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes*. Public Productivity & Management Review, 308-325.

²⁷³ Cfr. Andrews R., Boyne G. A., Walker R. M. (2006). *Strategy content and organizational performance: An empirical analysis*. Public Administration Review, 66(1), 52-63. Secondo gli autori tali sistemi risultano essere più efficaci in termini di supporto ai processi decisionali laddove la strategia della pubblica amministrazione presenta due caratteristiche: presenta un carattere proattivo e si proietta a definire chiari obiettivi rispetto alle relazioni esterne che l'amministrazione intrattiene.

programmazione e si è visto come, sollecitata anche dalla norma²⁷⁴, gli atenei stiano introducendo le nuove modalità di programmazione.²⁷⁵

In uno studio condotto negli atenei italiani nel 2011, Bronzetti, Mazzotta e Nardo, hanno esaminato lo stato di applicazione degli strumenti di pianificazione strategica nelle Università pubbliche italiane nonché le modalità di sviluppo del processo di pianificazione e definizione degli obiettivi strategici. Sono stati esaminati la struttura e il contenuto dei documenti di pianificazione sulla base di due dimensioni (di contenuto e di processo) ritenute essenziali in materia di gestione della Performance e, sulla base di tali dimensioni, è stata definita una matrice di posizionamento all'interno della quale sono stati collocati, in funzione della qualità del piano e del

²⁷⁴ Il lungo percorso di riforma che ha portato alla definizione del ciclo della Performance (D.Lgs. 150/2009) può essere riassunto nelle seguenti fasi: - legge 9/03/89 n°168, con cui è stato istituito il Ministero dell'Università (MURST) e le Università sono state dotate, in attuazione dell'art. 33 della Costituzione, di autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, da regolamenti interni. - legge 421/92, che ha stabilito i presupposti organizzativi per l'introduzione dell'autonomia finanziaria e contabile definiti poi con la legge finanziaria n°537/93. - DPR 25/98, che ha regolamentato i procedimenti relativi alla programmazione e dello sviluppo del sistema universitario. - legge 15/03/97 n°59, che ha sancito i criteri per la programmazione del sistema universitario all'art. 2. La normativa successiva in tema di programmazione universitaria che ha modificato la precedente sia nel metodo sia nella procedura da attuare, si ritrova nell'art. 1 ter. del decreto legge 31 gennaio 2005 n°7, convertito dalla legge 31 marzo 2005 n°43, con essi, infatti, il Ministero per la prima volta, affida direttamente alle università il compito e la responsabilità di definire la propria programmazione nel quadro di macro-obiettivi di sistema definiti centralmente dal MIUR, permettendo così alle Università di definire obiettivi strategici di medio e lungo periodo e programmare azioni che consentiranno loro di valorizzare caratteristiche peculiari, vocazioni e particolarità del contesto di riferimento. L'art. 1-ter comma 1 del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43 ha introdotto la programmazione strategica triennale degli Atenei coerente "con le linee generali d'indirizzo definite con decreto del MIUR [...], anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti", di cui si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università. I programmi strategici, poi ripresi dalla 240/2010, devono contenere riferimenti a 5 ambiti obbligatori (corsi di studio, ricerca scientifica, servizi agli studenti, internazionalizzazione, fabbisogno del personale), sono valutati dal MIUR e monitorati periodicamente "sulla base di parametri e criteri individuati dal Ministero, avvalendosi del Comitato per la valutazione del sistema universitario" (comma 2), poi sostituito dall'ANVUR con il decreto di legge 3 ottobre 2006, n.262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n.286. Il D.Lgs. 150/2009 successivamente ha determinato un collegamento tra la performance e la programmazione strategica e finanziaria delle amministrazioni pubbliche, laddove definisce all'art. 10, comma 1, lettera a) il Piano della performance come "un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori". La legge 30 dicembre 2010, n. 240 che ha riformato il sistema universitario italiano ha successivamente richiamato la legge 43/2005 confermando il ruolo cruciale della programmazione strategica triennale nelle università. Si veda anche Bronzetti, G., Mazzotta, R., Nardo, M. T. (2011). Le dimensioni della pianificazione strategica nelle università. *Economia Aziendale Online*, 2(2), 141-155. (p.6).

²⁷⁵ *Ibidem* p.141-155.

processo seguito, gli atenei. Le considerazioni più generali (tenendo conto che la ricerca si riferisce ad un periodo precedente l'applicazione del D. Lgs .150/2009 e che “l’analisi condotta ha permesso di comprendere solo se i piani elaborati dalle università hanno elementi qualificanti, di contenuto e di processo”²⁷⁶), hanno fatto emergere la necessità, da parte delle università, di pianificare le proprie attività e che “tendenzialmente i migliori piani sono elaborati negli atenei di più grandi dimensioni”:



[F. 1 Posizionamento delle Università nella matrice processo/contenuto. Fonte: Bronzetti, G., Mazzotta, R., Nardo, M. T. (2011). Le dimensioni della pianificazione strategica nelle università. p. 154]

Nella maggioranza dei casi il piano non è reso pubblico e quando diffuso agli stakeholder il documento è di “comunicazione”. Se il documento è elaborato ai fini decisionali cambia per struttura e contenuto.

L'elemento tuttavia più rilevante e che giustifica anche le scelte successive del legislatore in tema di programmazione integrata, riguarda la consapevolezza che solo

²⁷⁶ “In realtà - come rilevano gli autori - potrebbe verificarsi il caso di “buoni” piani strategici per struttura e contenuto ma non realistici in termini di attuazione (rischio di box thinking)” (Bronzetti, Mazzotta, Nardo, op, cit. p. 16).

“se gli Organi di Governo dell’Ateneo formulano il piano triennale non per adempiere solo a un preciso obbligo normativo ma per attivare strumenti adeguati a indirizzare l’organizzazione governata, si potrà favorire lo sviluppo armonico dell’Ateneo attraverso una programmazione trasparente e condivisa dalla comunità universitaria” (Bronzetti, Mazzotta, Nardo, p. 154).

Le Linee Guida ANVUR, descritte nel Capitolo II, chiariscono l'aspetto sopra richiamato, presupponendo una nozione “*allargata* di performance, intesa non tanto come l’insieme delle attività ordinarie e ripetute dell’amministrazione osservabile attraverso i suoi prodotti tipici (output), quanto piuttosto come la capacità delle università di relazionarsi dinamicamente con il mondo esterno in modo reciprocamente vantaggioso, duraturo e sostenibile (*outcome* e impatto)”.

Secondo l'ANVUR, il Piano Integrato delle università va costruito quindi seguendo due principi di fondo: “ l’assunzione della performance come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese e territorio) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali) e l’ancoraggio indissolubile della performance amministrativa con le missioni istituzionali dell’università e con le risorse finanziarie necessarie per perseguirle”.

2.1 Il piano in ottica “partecipata”²⁷⁷

In linea con quanto suggerito dai documenti Anvur, l'Università degli Studi di Torino, ha di recente avviato un percorso di integrazione delle proprie politiche e strategie in termini di programmazione e sviluppo basato su un'ottica “partecipata” volta a

²⁷⁷ Per la stesura dei paragrafi che seguono e per lo studio di caso, si è fatto ampio riferimento al DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DI ATENEO 2015 dell'Università degli Studi di Torino (Redatto ai sensi della L. 43/2005, del D.lgs. 150/2009, del D.lgs. 19/2012 e dell’art. 52 dello Statuto) e alle interviste condotte personalmente con la dott.ssa Maria Schiavone, Direttrice della Direzione Programmazione, Qualità e Valutazione e con il dott. Paolo Tessitore, responsabile Sezione Programmazione, Accreditamento, Qualità e Valutazione.

coinvolgere i principali attori istituzionali dell'Organizzazione, dunque pensato sin dall'inizio assegnando accanto al ruolo prioritario di indirizzo degli Organi di governo e a quello gestionale dei Dirigenti e Responsabili di struttura, un preciso ruolo ai Dipartimenti sempre più incisivo ai fini della progettazione delle strategie future dell'Ateneo", elemento questo, su cui si fonda la "filosofia" del modello.

La predisposizione del Documento di programmazione integrata, di seguito presentato, prende le mosse da uno specifico contesto e progetto culturale cui l'università nel suo insieme da tempo si è riconosciuta e che ha trovato attuazione nelle Linee strategiche degli anni passati che hanno messo in evidenza il progetto di Unito ispirato al paradigma della *Smart Community*, (non solo per la gestione amministrativa, ma anche per la ricerca e la didattica) e che si articola intorno alla finalità della partecipazione attiva, di cui le Linee strategiche di Ateneo 2013-2015 hanno rappresentato il primo esempio di pianificazione attivamente partecipata, con l'intento di *"creare, valorizzare e disseminare conoscenza per generare opportunità di sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio e condurre l'Università di Torino ad essere istituzione di riferimento in cui innovazione, creatività e responsabilità sociale concorrono alla competitività"*.

Le quattro Finalità strategiche, di seguito rappresentate, sono dunque correlate a questa missione e fanno da cornice agli sviluppi dei documenti di programmazione successivi:



[Fig. 1 Le quattro finalità strategiche dell'Università di Torino – Fonte Documento di Programmazione Integrata di Ateneo 2015, p. 19]

Su queste finalità di ampio respiro, si è innestata la politica della nuova governance, avvalorata dal Magnifico Rettore nel suo discorso di apertura dell'A.A 2014/15²⁷⁸, che si è focalizzata su tre diversi temi, tra loro strettamente correlati:

- la circolazione della conoscenza
- la presenza dell'Ateneo in un territorio che si definisce “Città universitaria”
- come cambia la nostra Università

Una città universitaria è tale in quanto sia capace di raccogliere anche flussi significativi di studenti esterni al proprio “bacino naturale”, sia italiani, sia stranieri. Una tale capacità di attrazione non è finalizzata ad un semplice desiderio di fregiare l'Ateneo della dicitura *Università internazionale*; come è evidente, essa ha un effetto di rilievo nel breve e nel lungo termine per il sistema produttivo del territorio e per la sua capacità di incrementare l'internazionalizzazione. La mobilità internazionale, per altro, è indirizzata non soltanto da politiche proattive dell'Ateneo; essa dipende dal riconoscimento dell'Università da parte dei potenziali studenti come sede collocata all'interno dei rankings internazionali” (G. Ajani, 2014).

Gli altri elementi più innovativi e significativi che contribuiscono a connotare la peculiarità del modello qui descritto, (anche come modello interpretativo e di

²⁷⁸ Dal discorso del Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Torino, prof. Gianmaria Ajani, in occasione dell'Inaugurazione dell'A.A 2014/15 – 1 dicembre 2014. Available at: http://www.unito.it/sites/default/files/discorso_rettore_ajani_inaugurazione_2014.pdf

adattamento delle linee guida ministeriali ad uno specifico contesto), sono riconducibili ad elementi quali:

- a) l' integrazione dei documenti di programmazione
- b) il coinvolgimento delle strutture dipartimentali e l'allineamento alle logiche di programmazione di ateneo
- c) l' individuazione di indicatori funzionali agli obiettivi strategici (cruscotto indicatori)
- d) il collegamento tra il documento di programmazione e le attività di accreditamento.

La dinamica di integrazione dei documenti di programmazione trova il proprio rimando nel documento sulla “Politica per la Qualità” che “guarda alle missioni principali dell’Ateneo e si focalizza oltre che sulla qualità della didattica e ricerca, anche sull’innovazione e sulla qualità dei servizi erogati²⁷⁹: nella Politica di Ateneo, la qualità assume quindi una dimensione trasversale rispetto a tutti gli ambiti della programmazione, sia a livello strategico sia gestionale, e richiede il coinvolgimento attivo degli studenti e di tutto il personale dell’Ateneo” (documenti di programmazione, p.31). La Politica della Qualità discende dalle “Linee Strategiche di Ateneo”, ed è a sua volta collegata con il sistema degli obiettivi del Piano della Performance 2015.

Tutti i Dipartimenti sono quindi stati coinvolti nel processo di definizione delle strategie con una modalità che ha privilegiato la volontà di “engagement nella definizione di obiettivi comuni, chiarezza nelle azioni da realizzare, identificazione di ruoli e responsabilità”.

Nella Sezione Introduttiva del Documento, sono state riportate le principali informazioni di interesse per gli stakeholder attraverso una panoramica conoscitiva

²⁷⁹ Declinati nella Politica della qualità nei termini di: “1. politica per la qualità nell’ambito della ricerca; 2. politica per la qualità nella formazione e servizi agli studenti; 3. politica per l’innovazione e qualità dei servizi di supporto” (Ibidem p. 31)

dell'Ateneo, verso l'esterno introducendo le caratteristiche organizzative e gestionali, strutture, processi e strategie dell'Ateneo volte a soddisfare i fabbisogni espressi dai portatori di interesse. Di seguito sono evidenziati alcuni dati e indicatori sintetici più significativi delle finalità istituzionali dell'Ateneo (didattica, studenti, ricerca, internazionalizzazione e di terza missione) strutture, personale, bilancio gestito:

DIDATTICA - A.A.2013/2014 N° Corsi di laurea di I Livello: 65 N° Corsi di laurea di II Livello: 77 N° Corsi di laurea a Ciclo Unico: 9 N° Corsi dottorato di ricerca XXIX ciclo: 29 N° Master di I e II livello: 84	STUDENTI - A.A.2013/2014 N° iscritti totali corsi I livello: 40.912 N° iscritti totali corsi II livello: 11.890 N° iscritti totali corsi Ciclo Unico e vecchio ordin.: 13.820 N° iscritti post-laurea: 4.180 N° Laureati anno 2013: 11.820
RICERCA - 2013 N° Progetti finanziati VII Programma Quadro: 30 N° Invenzioni fino al 2013 (primi depositi): 105 N° Imprese spin-off costituite fino al 2013: 31 N° start-up attive incubatore 2i3T fino al 2013: 34 N° brevetti depositati al 31.12: 11 N° dottorandi: 1.047	INTERNAZIONALIZZAZIONE - A.A. 2013/2014 N° Studenti in-coming: 508 N° Studenti out-going: 888
STRUTTURE e SERVIZI BIBLIOTECARI - 2013 N° Scuole: 6 N° Dipartimenti: 27 N° monografie inventariate: 2.316.220 N° Periodici elettronici: 16.981 N° E-book: 36.424	DATI DI BILANCIO - 2013 Entrate gestite consuntivo: 763,0 Milioni di € PERSONALE - 2013 N° Professori ordinari: 464 N° Professori associati: 559 N° Ricercatori: 1.018 (di cui 98 a TD) N° Tecnici amministrativi ⁽¹⁾ : 1.856 (di cui 67 a TD) ⁽¹⁾ esclusi i CEL

[Fig. 1. *L'Università di Torino in cifre*. Fonte: DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DI ATENEO 2015 dell'Università degli Studi di Torino. p.14]

2.2 Struttura del Documento di Programmazione integrata

Il piano di programmazione nasce con l'obiettivo di integrare e dare una visione unitaria ai diversi documenti strategici dell'Ateneo ed è strutturato in Sezioni all'interno delle quali sono presentati e descritti i singoli documenti.

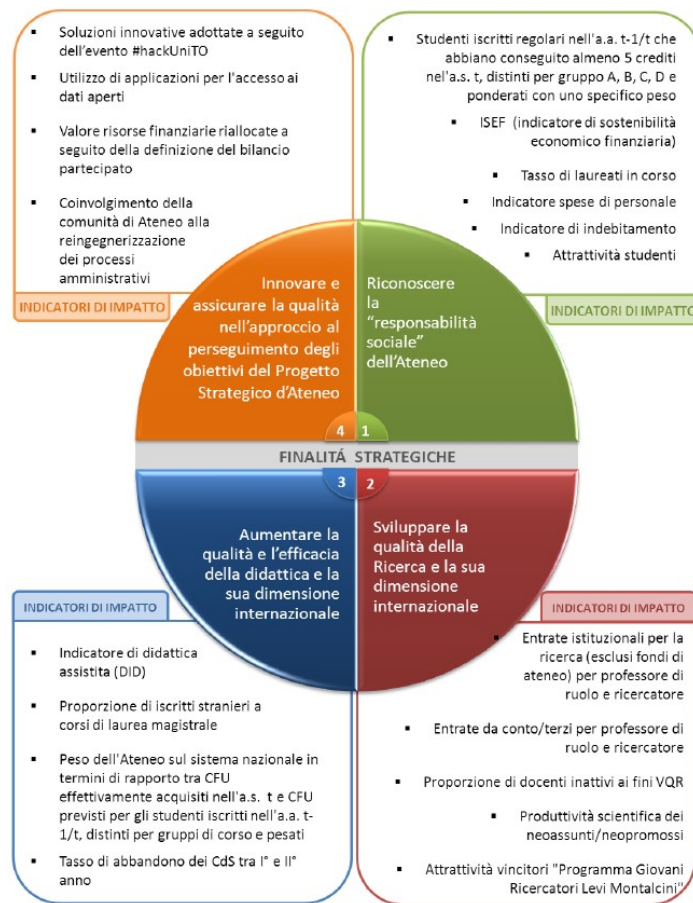
Nello specifico, sono presentate e descritte le Linee strategiche dell'Ateneo²⁸⁰, con

²⁸⁰ Ai sensi dell'Articolo 2 "Consiglio di Amministrazione" comma c) dello Statuto di Ateneo: "Il Consiglio di Amministrazione a) approva, su proposta del Rettore, e previo parere del Senato Accademico, i bilanci

relativo prospetto di avanzamento, evoluzione futura e azioni di miglioramento previste (Sezione 1), il Piano triennale 2013-2015 (Sezione 2), il Documento sulle politiche della Qualità di Ateneo (Sezione 3) e il Piano della Performance 2015-2017 (Sezione 4) con l'obiettivo di evidenziare la “trasversalità di tali politiche rispetto alla programmazione”.

Coerentemente, con una politica di continuità rispetto alle linee strategiche degli ultimi anni, e in una logica di potenziamento di tali azioni, l'Università di Torino ha individuato alcune azioni sulle quali basare la programmazione triennale e con un intento di potenziamento della loro efficacia, esse sono state di fatto collegate con le Linee strategiche di Ateneo sulla base degli obiettivi di sistema (e delle azioni previste dal D.M. 827/2013) e degli indicatori definiti nel D.M. 104/2014. Alle quattro finalità strategiche, sono stati associati specifici indicatori di impatto.

preventivi e consuntivi annuale e triennale di Ateneo e il bilancio consolidato; b) approva, su proposta del Rettore e previo parere del Senato Accademico per gli aspetti di sua competenza, il documento di programmazione triennale di Ateneo, l'indirizzo strategico, la programmazione finanziaria annuale e triennale, la programmazione annuale e triennale del personale”.



[Fig. 2. Rappresentazione sintetica delle 4 Finalità strategiche e dei relativi indicatori di impatto.

Fonte: DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DI ATENE0 2015 dell'Università degli Studi di Torino. p. 47]

Per ogni finalità strategica sono stati quindi correlati obiettivi sottostanti, azioni correlate e indicatori “di risultato” definiti per misurare i risultati raggiunti rispetto agli specifici obiettivi come indicato nella estrazione seguente.

FINALITA' STRATEGICA 4: Innovare e assicurare la qualità nell'approccio al perseguimento degli obiettivi del Progetto Strategico dell'Ateneo.

OBBIETTIVO	AZIONE	INDICATORE	ANNOTAZIONI
-	-	F4.1	Soluzioni innovative adottate a seguito dell'evento #hackUnitO
-	-	F4.4	Coinvolgimento della comunità di Ateneo alla reingegnerizzazione dei processi amministrativi
4.1	4.1.1	4.1.1.2	
Promozione nei diversi contesti dell'Ateneo di un'efficace "Cultura dell'Innovazione"	Rafforzare il livello di engagement della Comunità dell'Ateneo per sostenere il cambiamento	Proporzione di partecipanti ai corsi di formazione ed eventi dedicati di change management (BPR, Competenze, etc) sul totale dipendenti	
4.2	4.2.1	4.2.1.1	
Sostegno alla creatività e all'innovatività della Comunità dell'Università di Torino	Progettare e organizzare l'evento #hackUnitO per la realizzazione di soluzioni e prodotti innovativi	Numero di persone interne e partner esterni coinvolti nella progettazione	
4.2	4.2.1	4.2.1.3	
Sostegno alla creatività e all'innovatività della Comunità dell'Università di Torino	Progettare e organizzare l'evento #hackUnitO per la realizzazione di soluzioni e prodotti innovativi	Proporzione di progetti portati a termine rispetto ai progetti presentati	

[Fig. 3. estrazione da *Allegati sezione 1 - Linee strategiche 2013-2015* 1.1.Finalità strategiche e indicatori di impatto.
Fonte: DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DI ATENEO 2015 - Università degli Studi di Torino. p. 54]

In questo schema generale, i Dipartimenti sono stati chiamati, ciascuno con le loro specificità, ad intervenire con l'elaborazione dei loro Piani Triennali riferiti alle attività di didattica, ricerca e terza missione, delineati in linea con gli indirizzi degli Organi centrali, cui associare ulteriori criteri di autovalutazione integrativi rispetto a quelli definiti dall'Ateneo.

Centralmente sono stati definiti alcuni criteri generali²⁸¹ per la strutturazione dei piani, volti a consentire ai Dipartimenti di lavorare in sinergia e per favorire la comparazione tra i diversi piani, pur nel rispetto delle specificità²⁸².

Dall'analisi dei piani sono emerse alcune best practices, messe a disposizione dell'Ateneo e condivise con i diversi attori.

2.3 Il cruscotto direzionale di Ateneo

La realizzazione dei piani di programmazione e delle linee strategiche richiedono la strutturazione di una base di dati informativi indispensabili all'organizzazione per

²⁸¹ Le indicazioni curate dalla direzione Programmazione, Qualità, Valutazione che ha supportato i dipartimenti nel processo di definizione dei loro piani, hanno riguardato aspetti di carattere non solo formale, ma anche strutturale, quali ad esempio: definire un numero limitato di obiettivi (2/3 per ambito); definire gli obiettivi a partire da una libreria di keywords; definire una o più azioni concrete e misurabili per ogni obiettivo; definire max 1-2 indicatori che ne misurino il grado di raggiungimento; l'indicatore non deve essere collegato all'azione, ma all'obiettivo.

²⁸² Strettamente correlato a quanto fin qui descritto, è il caso affrontato nel paragrafo 3.3. *Un modello organizzativo Dipartimentale in cui viene analizzata l'applicazione del modello di Piano Triennale presso il Dipartimento di Management.*

individuare le aree strategiche e monitorare l'avanzamento degli obiettivi.

Al di là delle indicazioni ministeriali e ai set "generici" di indicatori cui tutti gli atenei sono chiamati ad adeguarsi, l'Università di Torino ha lavorato²⁸³ per individuare un set di indicatori direzionali a livello centrale (e in prospettiva anche a livello dipartimentale) di supporto ai processi decisionali e correlati al modello organizzativo.

Gli indicatori sono stati considerati a partire dalle seguenti prospettive:

- identificano le priorità strategiche dell'Ateneo (Linee Strategiche e Piano Performance)
- fanno riferimento alle normativa ministeriale
- sono compatibili con gli indicatori di interesse per l'accreditamento periodico
- sono calcolabili in maniera sostenibile (tempi e costi)

Esempio di un cruscotto di indicatori direzionale:

2 - Qualità e Internazionalità Ricerca									
Obiettivo 2.0 Sviluppare la qualità della Ricerca e la sua dimensione internazionale									
	Codice	Indicatori di Impatto	Tempo	Valore 2013	Valore 2012	Valore 2011	Delta 2012 %	Delta 2011 %	
	28	Entrate istituzionali per la ricerca per professore di ruolo e ricercatore	AS	7.596,89	5.943,15	7.591,84	+27,83% ▲	+0,07% ▲	
	29	Entrate da conto/terzi per professore di ruolo e ricercatore	AS	5.136,95	4.685,48	5.587,00	+9,64% ▲	-8,06% ▼	
	30	Proportione di docenti inattivi VQR ancora in servizio	AS	4,16%	4,44%	5,31%	-0,28% ▲	-1,15% ▲	
Obiettivo 2.2 Incremento della mobilità internazionale e nazionale dei docenti e dei ricercatori									
	Codice	Indicatori di Risultato	Tempo	Valore 2013	Valore 2012	Valore 2011	Delta 2012 %	Delta 2011 %	
	47	Internazionalizzazione dei dottorandi: % dottorandi stranieri	AA	10,27%	9,90%	9,19%	+0,37% ▲	+1,08% ▲	
	48	Proportione di dottorandi iscritti al I° anno dei corsi di dottorato e in possesso di titolo di studio conseguito all'estero (1.1.3.c PRO3)	AA	8,71%	7,23%	6,96%	+1,48% ▲	+1,75% ▲	
	49	Internazionalizzazione degli assegnisti di ricerca: % assegnisti stranieri	AS	9,60%	10,32%	8,72%	-0,72% ▼	+0,89% ▲	
	50	N° borse di dottorato per studenti stranieri	AA	10,00	13,00	12,00	-23,08% ▼	-16,67% ▼	
	52	Docenti in mobilità internazionale (mesi/uomo) in entrata	AS	42,00	108,00	12,00	-61,11% ▼	+250,00% ▲	

²⁸³ Il progetto è stato realizzato sotto la supervisione di un Comitato Guida e condotto da un Gruppo di lavoro interno ad Unito (che ha visto il coinvolgimento di 55 persone).

Successivamente, la ridefinizione degli indicatori di performance organizzativa è stata estesa ai dipartimenti, in ottica di revisione del Sistema di Misurazione e Valutazione delle Performance.

INDICATORI COMUNI ALLE DIREZIONI	INDICATORI COMUNI AI DIPARTIMENTI
<ul style="list-style-type: none"> - Customer care a docenti, pta e studenti - Tempistiche medie pagamenti - Implementazione progetti strategici di Ateneo 	<ul style="list-style-type: none"> - Tempistiche medie pagamenti - Gestione appelli - Gestione mobilità docenti - Gestione proposte bandi competitivi
INDICATORI SPECIFICI DIREZIONI	INDICATORI SPECIFICI DIPARTIMENTI
<ul style="list-style-type: none"> - Gestione audit e pareri legali - Implementazione report sostenibilità - Grado dematerializzazione servizi studenti - Gestione personale convenzionato - Gestione concorsi - Gestione progetti competitivi - Gestione iniziative welfare personale - Tasso personale formato - Gestione manutenzioni beni mobili - Gestione manutenzioni immobili e impianti - Gestione help desk ICT <p>(.....)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acquisti su mercato elettronico - Tempestività rimborso missioni - Movimentazione patrimonio bibliotecario - Gestione mobilità studenti - Gestione formazione post laurea - Grado condivisione attrezzature - Produzione scientifica tecnico amm.vi - Gestione brevetti - Gestione spin off - Gestione entrate bandi competitivi - Gestione entrate attività c.terzi



La definizione degli indicatori che ciascun dipartimento intende perseguire nelle dimensioni della didattica e della Ricerca è inserita nel Piano di Programmazione Triennale.

La fase in essere è in ottica di evoluzione del cruscotto di Business Intelligence (implementazione nuovo modello di raccolta, gestione e condivisione dati, collaborazione alla definizione di uno strumento di analisi carriere studenti, definizione interfaccia per rendere disponibile un set di dati di comune interesse) e del processo di Pianificazione Miglioramento (integrazione obiettivi – bilancio).

3. Un modello organizzativo Dipartimentale

3.1 Descrizione del contesto di riferimento e metodologia di lavoro

Il Dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino²⁸⁴ nella sua compagine attuale, è stato costituito nel 2012, ai sensi dell'Art. 10 dello Statuto dell'Università di Torino, (a seguito del superamento del modello organizzativo delle Facoltà)²⁸⁵, e ha assunto la titolarità di una parte dei corsi di studio e la maggioranza degli studenti della precedente Facoltà di Economia. Sul piano della Ricerca e della Terza Missione ha assunto le funzioni dei preesistenti Dipartimenti di Economia Aziendale oggi costituiti in “sezioni” e “gruppi di ricerca” del Dipartimento.²⁸⁶

L'organizzazione interna, strutturata in coerenza con lo schema tipo previsto dall'Ateneo²⁸⁷, è definita nel *Regolamento di funzionamento del Dipartimento* che prevede l'autonomia gestionale, amministrativa e organizzativa (Art. 3 Autonomia del Dipartimento)²⁸⁸ e indica gli organi costitutivi, cui spettano le “attribuzioni in

²⁸⁴ La stesura del presente paragrafo, è stata supportata dalle considerazioni e dalle osservazioni raccolte durante le interviste effettuate personalmente al prof. Valter Cantino, Direttore del Dipartimento di Management e alla prof.ssa Gabriella Racca, Vice Direttore alla Ricerca, contestualmente alla stesura del Piano di programmazione Triennale del Dipartimento e della SUA/RD 2013 del Dipartimento.

²⁸⁵ Cfr. Il Decreto Rettorale n. 6185 del 25/10/2013 Regolamento di funzionamento del Dipartimento di Management, (approvato da CdA, a seguito dei rilievi e delle successive modifiche, con deliberazione 7/2013/VIII/10 del 23 luglio 2013) specifica all'Art. 1 - Definizione e attribuzioni: “Il Dipartimento di Management è costituito ai sensi dell'art. 10 dello Statuto dell'Università degli Studi di Torino, per delibera del Consiglio di Amministrazione del 14 maggio 2012, previo parere favorevole del Senato Accademico del 7 maggio 2012, resa esecutiva dal Decreto Rettorale n. 2804 del 14 maggio 2012”.

²⁸⁶ Cfr. Piano di programmazione triennale del Dipartimento 2015/2017 (1.Contesto, p. 1). Il piano di programmazione, cui per stesura del presente paragrafo si è fatto riferimento. Attualmente sono istituite le seguenti Sezioni: 1) Ragioneria ed Economia Aziendale “Giovanni Ferrero”; 2) Economia degli Intermediari Finanziari; 3) Economia e Direzione delle Imprese; 4) Diritto dell'Economia; 5) Scienze Merceologiche. Inoltre è istituito il gruppo di ricerca permanente *Metodi e modelli matematici e statistici* per l'azienda e la finanza.

²⁸⁷ Cfr. DR n. 4592 del 26 luglio 2012 schema tipo Regolamento di funzionamento del Dipartimento, Università degli Studi di Torino.

²⁸⁸ Cfr. Regolamento di funzionamento del Dipartimento di Management, Art. 3 - Autonomia del Dipartimento: “1. Il Dipartimento dispone di autonomia gestionale, amministrativa e organizzativa. 2. È attribuito al dipartimento, nell'ambito degli obiettivi programmatici, da parte del Consiglio di Amministrazione un budget economico e degli investimenti di tipo autorizzatorio. 3. Il Dipartimento si configura come centro di responsabilità dell'Ateneo in quanto titolare della gestione amministrativa e della legittimità e correttezza degli atti amministrativi e contrattuali assunti nell'esercizio delle proprie attività. 4. Nell'ambito del budget di cui ai commi precedenti, il dipartimento dispone dei finanziamenti ottenuti da terzi per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali e commerciali, fatte salve le quote da destinare ai sensi dei regolamenti vigenti” 5. Esso dispone di spazi, strutture e servizi occorrenti al proprio funzionamento, secondo quanto definito dal

materia di organizzazione e gestione delle attività di ricerca e delle attività didattiche”²⁸⁹:

- a) il Consiglio di Dipartimento
- b) il Direttore del Dipartimento
- c) la Giunta del Dipartimento

con le specifiche attribuzioni di responsabilità²⁹⁰.

Il progetto scientifico del Dipartimento, contraddistinto da una forte interdisciplinarietà, è volto a cogliere nella sua interezza la complessa realtà delle aziende e si concretizza in analisi condotte sotto un profilo teorico, sistematicamente supportato da indagini empiriche secondo le metodologie tipiche delle scienze sociali, avvalendosi del contributo di studiosi appartenenti ad ambiti scientifici differenti, in grado di garantire tanto i necessari approfondimenti specialistici, quanto gli opportuni collegamenti interdisciplinari.

Le linee programmatiche che sottendono alle scelte, sia in ambito di ricerca sia di didattica, sono rese note nel documento di *Politica per l'Assicurazione della Qualità (AQ)*²⁹¹, con cui il Dipartimento comunica al proprio interno e ai portatori di interesse, i principi ispiratori e gli indirizzi strategici e qualitativi della Didattica e della Ricerca. I punti salienti che emergono dal documento sono volti a:

Regolamento di organizzazione.

²⁸⁹ Ibidem, Art. 8 - Organi del Dipartimento (e successivi Art. 9 - Composizione del Consiglio di Dipartimento ed elezione dei rappresentanti)

²⁹⁰ Più in dettaglio, nel citato Regolamento, gli articoli di riferimento per l'attribuzione delle responsabilità sono i seguenti: Art. 10 - Attribuzioni del Consiglio, Art. 14 - Attribuzioni del Direttore, Art. 15 – Vicedirettori (“I responsabili della Commissione per la ricerca e della Commissione per la didattica, di cui ai successivi artt. 19 e 20, assumono il ruolo di Vice-Direttori del Dipartimento per le rispettive funzioni. Uno di loro è nominato dal Direttore al ruolo di Vice-Direttore Vicario”). Art. 16 - Composizione ed elezione della Giunta, Art. 18 - Sezioni e Gruppi di ricerca, Art. 19 - Commissioni per la Didattica e per la Ricerca, Art. 22 - Altre commissioni del Dipartimento.

²⁹¹ Il Dipartimento ha elaborato, in seno al proprio piano triennale di programmazione e unitamente alla fase di stesura della prima SUA/RD, un documento di politica per la qualità che introduce agli obiettivi strategici indicati nel Piano.

§ garantire che siano definiti ed attuati gli obiettivi di performance della didattica e della ricerca coerenti con le Linee Strategiche di Ateneo e in sintonia con quanto espresso nel documento Politica di Ateneo per la Qualità dell'Ateneo;

§ garantire che siano individuate le responsabilità interne per la definizione, pianificazione e monitoraggio degli obiettivi coerenti con gli indirizzi strategici del Dipartimento;

§ garantire che siano poste in essere modalità condivise di monitoraggio, verifica e valutazione della didattica e della ricerca assicurandone il livello di Qualità e coinvolgendo ai diversi livelli tutte le componenti del Dipartimento;

§ garantire, attraverso un sistema di Assicurazione della Qualità interna, un processo di valutazione dei risultati che tenga conto delle performance e che sia in grado di individuare e correggere le inefficienze;

§ garantire il controllo periodico degli indicatori per valutare l'efficacia delle attività di ricerca e didattica e revisionare, quando si rende necessario, gli strumenti di valutazione dei risultati;

§ impegnarsi a diffondere e sensibilizzare tutte le componenti interne ad operare con strumenti di autovalutazione delle performance e dei risultati;

§ favorire con risorse e nuove opportunità, lo sviluppo della dimensione internazionale del Dipartimento e la mobilità di docenti e studenti.

Le Linee Strategiche indicate nel documento di Politica della Qualità e declinate nei rispettivi documenti di riferimento per ciascun ambito (SUA/CdS, SUA/RD, Terza Missione), strettamente correlate alla necessità di garantire il processo di AQ della Didattica, della Ricerca e di performance amministrative, si realizzano in obiettivi all'interno di una pianificazione integrata in sinergia con quanto previsto dal Documento di Programmazione Integrata dell'Ateneo. Tale piano, elaborato con riferimento alle Linee guida di Ateneo, poggia su un'analisi quali-quantitativa che consente di valutare indicatori adeguati a cogliere il suo posizionamento all'interno

dell'Ateneo e a livello nazionale e sull'analisi di alcuni principali elementi di criticità e potenzialità.

L'analisi dei dati in ingresso ha considerato:

a) le attività di didattiche erogate e il numero di studenti iscritti e immatricolati (con riferimento ai numeri assoluti di Ateneo)²⁹², utili anche a posizionare il Dipartimento nel sistema dell'Università di Torino e della conseguente analisi sulla la copertura dell'offerta formativa²⁹³ e da cui emerge che al Dipartimento afferisce la maggior percentuale relativa degli studenti immatricolati e iscritti all'Università di Torino:

	2011/2012		2012/2013		2013/2014		2014/2015	
	Immatricolati generali	Isritti	Immatricolati generali	Isritti	Immatricolati generali	Isritti	Immatricolati generali	Isritti
Corsi di Studio								
AMMINISTRAZIONE AZIENDALE	0	0	0	0	0	0	120	128
BANCA, BORSA E ASSICURAZIONE	77	406	156	508	164	404	0	359
COMMERCIO INTERNAZIONALE	0	308	0	216	0	100	0	58
ECONOMIA AZIENDALE	1.036	3.296	1.050	3.652	1.050	3.896	1.231	4.020
MANAGEMENT DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE AZIENDALE	232	498	180	579	182	657	218	710
ECONOMIA E DIRITTO	0	7	0	2	0	1	0	1
AMMINISTRAZIONE E CONTROLLO AZIENDALE	219	221	199	371	213	449	185	471
BUSINESS ADMINISTRATION	0	205	0	67	0	32	0	17
DIREZIONE D'IMPRESA, MARKETING E STRATEGIA	0	0	0	0	0	0	338	341
ECONOMIA E DIREZIONE DELLE IMPRESE	397	779	451	969	448	1.057	0	624
FINANZA AZIENDALE E MERCATI FINANZIARI	137	283	122	328	113	344	149	382
MANAGEMENT PUBBLICO	0	31	0	10	0	3	0	2
PROFESSIONI CONTABILI	147	330	173	377	168	405	136	369
TOTALE COLONNE	2245	6364	2343	7079	2345	7238	2377	7512
TOTALE ATENE0	11054	67276	11119	67171	11035	66413	10974	62774
PERCENTUALE STUDENTI IMMATRICOLATI E ISCRITTI SUL TOTALE DI ATENE0	20,31%	9,46%	21,07%	10,54%	21,25%	10,90%	21,66%	11,97%

[Fonte: Piano di Programmazione Triennale Dipartimento di Management, Università di Torino – luglio 2015 – p.4]

²⁹² Fonte Relazione A.V.A. Nucleo 2014 e MIUR/Cineca. Nella tabella sono riportati i corsi di studio attivati con relativo andamento iscritti e immatricolati dall'A.A. 2011/12, risultano sono indicati anche corsi non più attivi per l'a.a. 2014/15

²⁹³ Il fabbisogno di ore per la copertura del carico didattico originato dalle lauree triennali (8.189 h) e dalle lauree magistrali (4.683 h) è pari a 12.872 ore. La differenza tra la disponibilità oraria del Dipartimento e il fabbisogno di copertura (la domanda proveniente dagli iscritti) articolato per raggruppamenti disciplinari attualmente è pari a 5372 ore. Tale differenza è soddisfatta con 118 ore di affidamento all'interno del dipartimento, con 1981 ore affidate per la maggioranza ai docenti del Dipartimento di Esomas, e quindi all'interno della Scuola di Management ed Economia, per la parte rimanente agli altri dipartimenti dell'Ateneo, con 203 ore di visiting professor e mobilità internazionale e per 2664 ore con contratti.

b) dati relativi alla disponibilità di personale docente e tecnico amministrativo

DIPARTIMENTO	PERSONALE DOCENTE, RICERCATORE E ASSISTENTI						
	ORDINARI	ASSOCIATI	RICERCATORI A TEMPO INDETERMINATO	ASSISTENTI	RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO	TOTALE	PERC. SU TOTALE
MANAGEMENT	16	25	37		4	82	4,08%
Totale dipartimenti	442	678	754	2	134	2010	100,00%

Settore	Assegnisti
SECS-P/07	4
SECS-P/13	1
IUS/10	1
Totale	6

[Fonte: Piano di Programmazione Triennale Dipartimento di Management, Università di Torino – luglio 2015 – p.4]

c) le analisi relative alle attività di ricerca e Terza Missione rilevate dall'esercizio di VQR 2004/10 e dai dati recenti della produzione scientifica del Dipartimento.

3.2 Il Piano di programmazione triennale e gli obiettivi dipartimentali

I dati in precedenza sinteticamente riportati, definiscono il quadro generale di finalità, attività e risorse all'interno del quale si colloca il Piano di programmazione triennale, definito dal Dipartimento nel luglio 2015, con l'intento di definire un set di obiettivi e un sistema di indicatori di produttività/risultato funzionali alla struttura.

Il piano triennale del dipartimento è stato quindi percepito dalla Direzione del Dipartimento come uno strumento che, supportato da un adeguato sistema informativo, potrà fornire un cruscotto di indicatori integrati (tratti da VQR, didattica e risorse) e rappresentare uno strumento di controllo di gestione²⁹⁴ che consente di rendere evidente – ai diversi livelli - quanto viene realizzato.

²⁹⁴ Per quanto attiene agli aspetti menzionati nel presente paragrafo relativamente a strategie, indicatori di risultato, programmazione e controllo, si rimanda in modo specifico a Brusa, L. (2012). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*. Giuffrè. In particolare si veda Cap. 2 Mappa strategica e sistema di indicatori: il trait d'union tra la strategia e le azioni strategiche (pp.46-105)

Come rileva Cantino²⁹⁵, “i modelli di accreditamento e miglioramento delle performance diventano funzionali ai sistemi di controllo e valutazione: gli strumenti messi a disposizione da ANVUR per gli Atenei, costringono a scegliere criteri che orientano verso sistemi di KPI (Key Performance Indicator)”.

La scelta degli indicatori, che rappresenta il momento cruciale e strategico di ogni organizzazione, va raccordata con gli obiettivi e con lo stesso sistema di pianificazione e controllo di gestione²⁹⁶, inteso qui come “sinonimo di *monitoraggio* che comporta adeguate misurazioni dei risultati della gestione” (Brusa, 2012, p.1).

Tali considerazioni vanno commisurate con la specificità del contesto delle Amministrazioni Pubbliche (di cui si è ampiamente detto precedentemente in questa sede²⁹⁷), il cui sistema generale di obiettivi e priorità differisce profondamente da quello delle imprese, poiché, in queste ultime “è il profilo economico-finanziario a cambiare collocazione e ruolo nella mappa strategica” mentre in ambiente pubblico “la prospettiva economico finanziaria mantiene la massima importanza ma rappresenta sostanzialmente un vincolo da rispettare e non l'obiettivo di fondo della gestione “ (Brusa 2012, p. 99)²⁹⁸.

Dati questi presupposti, la formulazione del Piano strategico del Dipartimento e la conseguente definizione degli obiettivi, è stato di fatto esplicitato – come in qualsiasi organizzazione – nel sistema di determinanti (*driver*) riconducibili all'identificazione di:

- contenuti
- tempi
- responsabilità

²⁹⁵ Le considerazioni di seguito riportate sono tratte da interviste effettuate personalmente con il prof. Valter Cantino, attuale Direttore del Dipartimento di Management.

²⁹⁶ Sugli aspetti relativi ai sistemi di controllo nelle Università, correlati alla pianificazione, si rimanda al capitolo conclusivo

²⁹⁷ Cfr. Cap. 2 del presente lavoro

²⁹⁸ Tratto da Brusa, L. (2012). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, op. cit. pag 98 e ss.

- risorse

e strutturato nei processi di seguito indicati²⁹⁹, di cui si evidenziano attività e responsabilità:

a) Programmazione

il Consiglio di Dipartimento predispone e approva i documenti di programmazione sia della didattica sia della ricerca (che, in coerenza con le Linee Strategiche di Ateneo, confrontano i dati emersi da programmazione dell'Offerta Formativa (OFF), SUA/CdS, relazioni di riesame e indicazioni provenienti dalle diverse Commissioni, SUA/RD), verso l'individuazione di azioni pianificate per le attività didattiche e obiettivi di performance organizzativi.

La programmazione delle attività tiene conto del processo di autovalutazione (di cui al punto successivo) effettuato dalla Direzione (Direttore, Vice direttore alla Ricerca, Vice direttore alla Didattica) e dal confronto con i Gruppi di ricerca del Dipartimento che concorrono in maniera significativa alla definizione delle Linee Programmatiche e di sviluppo.

La prima fase è realizzata con il contributo delle Commissioni Didattica e Ricerca³⁰⁰ incaricate di:

- fornire alla Direzione l'analisi dei dati in entrata
- proporre azioni volte al raggiungimento degli obiettivi e al miglioramento delle performance
- suggerire indicatori adeguati per il monitoraggio delle azioni intraprese.

La formulazione degli obiettivi programmatici, prende avvio dall'analisi interna (matrice SWOT) volta a identificare aree di miglioramento e criticità:

²⁹⁹ Di seguito sono riportati i punti salienti del Piano Triennale del Dipartimento di Management

³⁰⁰ I ruoli e le competenze delle funzioni di seguito richiamate, sono previste dal già citato Regolamento di Funzionamento del Dipartimento di Management (approvato con Decreto Rettorale 6185 del 25/10/2013). In particolare si rimanda agli Art. 10 - Attribuzioni del Consiglio, Art. 14 - Attribuzioni del Direttore, Art. 15 – Vicedirettori, Art. 17 - Attribuzioni e funzionamento della Giunta, Art. 19 - Commissioni per la Didattica e per la Ricerca, Art. 20 - Funzionamento delle Commissioni per la didattica e la ricerca

	<u>PUNTI DI FORZA</u> <u>(S)</u>	<u>PUNTI DI DEBOLEZZA</u> <u>(W)</u>	<u>OPPORTUNITA'</u> <u>(O)</u>	<u>MINACCE</u> <u>(T)</u>
FORMAZIONE E SERVIZI AGLI STUDENTI	<ul style="list-style-type: none"> - Qualità della docenza - Capacità di attrazione degli studenti - Buon posizionamento internazionale nei percorsi didattici e di dottorato 	<ul style="list-style-type: none"> - Carico didattico eccessivo che limita lo sviluppo delle attività di Ricerca e Terza Missione 	<ul style="list-style-type: none"> - Attivazione di percorsi di Dual Degree 	<ul style="list-style-type: none"> - Requisiti minimi insufficienti per esaurire la richiesta di formazione di primo e secondo livello
RICERCA	<ul style="list-style-type: none"> - Forte interdisciplinarietà 	<ul style="list-style-type: none"> - Posizionamento VQR - Carenza di personale Docente e TA per supportare la progettazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento del posizionamento nella VQR anche con progetti di ricerca internazionali coordinati dal Dipartimento - Incremento di visiting professors - Partecipazione a call di ricerca internazionali 	
TERZA MISSIONE	<ul style="list-style-type: none"> - Relazione con il sistema istituzionale e delle imprese 	<ul style="list-style-type: none"> - Carenza di personale TA per la gestione amministrativa e contabile dei progetti 	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppo delle iniziative di formazione continua e delle attività di Public Engagement 	
ORGANIZZAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> - Organizzazione interna delle attività del Dipartimento - Personale con elevato grado di imprenditorialità individuale 	<ul style="list-style-type: none"> - Carenza del numero del personale TA volto a supportare i processi di didattica, ricerca e terza missione 		<ul style="list-style-type: none"> - Carenze strutturali

[Fig.1 *Matrice SWOT Dipartimento* - Fonte: Piano di Programmazione Triennale Dipartimento di Management, Università di Torino – luglio 2015 – p.3]

b) Monitoraggio

La verifica dello stato di avanzamento delle attività programmate e della realizzazione degli obiettivi pianificati con i rispettivi indicatori (monitoraggio in itinere qualitativo e quantitativo) è effettuata da ciascuna Commissione con cadenza periodica. Contestualmente, sia i Gruppi di ricerca sia i Consigli di corso di studio, ciascuno per il proprio ambito di intervento, procedono al monitoraggio delle proprie

attività/ progetto, a fronte degli obiettivi dichiarati sia nel Manifesto della Ricerca che nella SUA/CdS. Gli esiti di tali attività sono resi noti alla Direzione e al Consiglio di Dipartimento semestralmente ed entrano quali dati di ingresso nell'attività di riesame annuale. I dati sui quali i diversi attori si confrontano per verificare l'andamento degli obiettivi fanno riferimento agli indicatori dichiarati nel Piano triennale così come i tempi previsti per la verifica.

c) Autovalutazione

Il processo, correlato al monitoraggio, coinvolge tutte le responsabilità sopra richiamate e le impegna ai diversi livelli, nella verifica costante e periodica delle attività. Rispetto al monitoraggio, l'autovalutazione comporta tuttavia un momento decisionale sulle criticità individuate e pertanto richiede, laddove siano riscontrati scostamenti, un intervento correttivo. Le risultanze dell'attività di autovalutazione effettuata nel corso dell'anno costituiscono uno degli elementi in ingresso del riesame annuale condotto dalla Direzione e approvato dal Consiglio di Dipartimento, il quale, sulla base degli esiti del riesame può proporre anche azioni d'incentivazione per le attività virtuose in tema di qualità della ricerca.

d) Azioni Correttive

Le azioni correttive e di miglioramento, sollecitate da tutte le funzioni operanti nel Dipartimento, vengono portate all'attenzione dei delegati del Direttore e degli organi preposti per attuarle in sede decisionale. Periodicamente viene valutata l'efficacia di tali azioni e il loro stato di avanzamento sia attraverso momenti formali (relazioni di riesame, relazioni delle commissioni, riunioni del consiglio di Dipartimento) che in riunioni informali.

Di seguito vengono riportati alcuni degli obiettivi prioritari definiti dalla Direzione del Dipartimento a partire dagli specifici documenti di programmazione (Riesami annuali e ciclici dei CdS, SUA_CdS, SUA_RD) e dal documento di

Programmazione integrato di Ateneo³⁰¹ e declinati in obiettivi di formazione e servizi agli studenti (Tabella 1) e obiettivi di Ricerca e Terza Missione e Public Engagement/PE (Tabella 2):

Ambito strategico	Linea di intervento	Obiettivo	Azione	Indicatore
PROMUOVERE LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA DIDATTICA	Internazionalizzazione di studenti e docenti	Incremento del numero delle domande per gli scambi internazionali degli studenti e dei visiting professor	Creazione del set informativo per sostenere le iniziative di scambio internazionale per studenti e docenti Incremento numero accordi bilaterali	Numero scambi internazionali Numero accordi sottoscritti
FORMAZIONE POST LAUREAM	Formazione continua	Incrementare iniziative di PE e TM	Creazione di due figure (docenti) di coordinamento centrale dedicate alla formazione continua e ai rapporti con le imprese	Numero convenzioni e iniziative
FORMAZIONE E SERVIZI AGLI STUDENTI	Offerta formativa	Ridefinizione dei corsi di laurea magistrali	Ridefinizione degli ambiti disciplinari che compongono i corsi di studio per limitare la DID. Progetto master Degree program in Business Administration (cfr. 3.3. <i>Master e Corsi di aggiornamento universitario</i>)	Numero studenti Immatricolati a corsi di Laurea Magistrale Attivazione master e numero di immatricolati

[Tabella 1 - Estratto da *Obiettivi di formazione e servizi agli studenti, Dipartimento di Management* Fonte: Piano Triennale del Dipartimento- luglio 2015]

Ambito strategico	Linea di intervento	Obiettivo	Azione	Indicatore
PROMUOVERE L'INTERNAZIONALIZZAZIONE	Sviluppare la qualità della Ricerca e la sua dimensione internazionale	Miglioramento del tasso di partecipazione ai bandi competitivi	Implementazione e aggiornamento DB anagrafe della ricerca expertise docenti/ricercatori Incremento della collaborazione con strutture di Ateneo e/o esterne per attività di supporto alla progettazione (Bando Horizon 2020)	Numero progetti presentati - Numero progetti approvati - Entità finanziamenti bandi UE/ finanziamenti ricerca complessivi

³⁰¹ Gli obiettivi qui declinati sono parte integrante della documentazione strategica interna del Dipartimento e fanno esplicito riferimento agli ambiti strategici e alle linee di intervento indicate nel Piano di Programmazione integrato dell'Università degli Studi di Torino.

	Incremento della mobilità internazionale di docenti e ricercatori	Internazionalizzazione dei diversi dottorati in cui sono coinvolti i docenti del Dipartimento	Sviluppo di co-tutele in sinergia con gli obiettivi dell'Ateneo	Numero borse a disposizione per ricercatori stranieri/ numero borse complessivo - Numero stranieri che presentano domanda ai bandi di dottorato/ posti banditi - Numero cotutele in progetti di dottorato - Incremento partecipazione docenti stranieri nelle commissioni
INCREMENTARE LA PRODUZIONE SCIENTIFICA E I PRODOTTI DELLA RICERCA	Potenziamento della disseminazione dei risultati della ricerca	Verifica inserimento Pubblicazioni e prodotti su cataloghi ricerca	Creazione DB dipartimentale per risultati e valutazioni empiriche	- Decremento del numero di docenti/ricercatori inattivi - Incremento numero di pubblicazioni - Incremento numero di pubblicazioni con coautori stranieri

[Tabella 2 - Fonte: Estratto da Obiettivi di Ricerca e Terza Missione, Dipartimento di Management - luglio 2015]

3.3 Il modello organizzativo funzionale al Piano di programmazione

Lo svolgimento ottimale dei processi individuati richiede all'organizzazione di disciplinare l'attività delle risorse umane (nello specifico sia docente sia personale TA) e di rivisitare l'organizzazione interna nella prospettiva di adeguatezza delle variabili umane e organizzative, prospettiva che è alla base della mappa strategica. (Brusa, 2012).

La gestione dei servizi è affidata ad un Centro Servizi Interdipartimentali, che svolge le funzioni amministrativo-contabili, tecnico-logistiche, informatiche e di supporto alla didattica, alla ricerca ed alla terza missione sia del Dipartimento di Management sia del Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche.

Proprio con riguardo alle priorità di sviluppo dei servizi amministrativi e tecnici, vi è una stretta relazione fra piano triennale e Piano della performance³⁰², elaborato con l'obiettivo di costruire un insieme di strumenti di misurazione delle attività svolte. I coerenza con il Piano delle Performance dell'Ateneo che ha richiesto ad ogni Dipartimento di individuare specifici indicatori per le attività amministrative e gestionali, Consigli dei Dipartimenti ESOMAS/Management hanno individuato, in maniera trasversale, per il Centro Servizi Interdipartimentale, i seguenti indicatori:

- tempestività rimborso missioni
- gestione mobilità studenti

La scelta è stata motivata dall'esigenza di focalizzare l'attenzione del personale del Centro Servizi su due delle attività che fungono da supporto alla vocazione internazionale delle strutture coinvolte, favorendo così la mobilità dei docenti e puntando fortemente sulle dinamiche di scambio di studenti.

Contestualmente, è emersa l'esigenza di intervenire sull'organizzazione interna, sia in virtù delle nuove attività cui il personale TA è stato chiamato (tra le altre, non ultime, l'elaborazione dei dati per la valutazione da parte degli organi delle attività didattiche e di ricerca) sia a seguito della riduzione del turnover che ha sollevato la necessità di un impiego più razionale delle risorse umane disponibili.

Dalla primavera 2015, il Centro Servizi ha avviato un piano di analisi e revisione dei processi organizzativi, di portata triennale, che si sta svolgendo sotto la supervisione dei Direttori dei Dipartimenti con il coinvolgimento delle figure di responsabilità della struttura (coordinatore e responsabili di settore e di servizio).

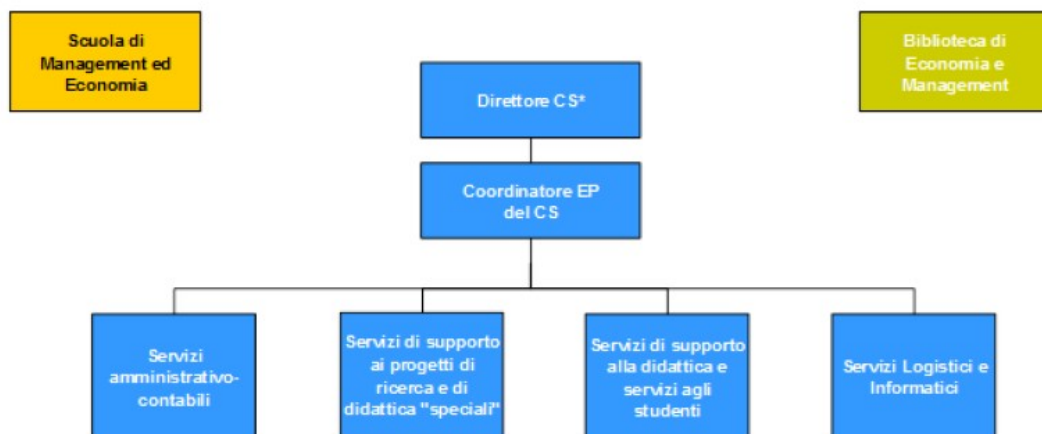
³⁰² La misurazione della performance organizzativa si attua per mezzo di alcuni indicatori numerici, definiti nell'ambito del Progetto strategico «Dati e Indicatori», che ha coinvolto un Gruppo di Lavoro costituito dall'Ateneo che ha lavorato nel corso dell'autunno 2014, producendo un sistema di indicatori. Gli indicatori sono stati suddivisi fra *Indicatori comuni a tutti i dipartimenti* (Tempistiche medie pagamenti - Gestione appelli - Gestione mobilità docenti - Gestione proposte bandi competitivi) e *Indicatori specifici (2 a scelta per ciascun dipartimento)*: - Acquisti su mercato elettronico - Tempestività rimborso missioni - Movimentazione patrimonio bibliotecario - Gestione mobilità studenti - Gestione formazione post laurea- Grado condivisione attrezzature- Produzione scientifica tecnico amm.vi - Gestione brevetti - Gestione spin off - Gestione entrate bandi competitivi - Gestione entrate attività c.terzi).

Lo strumento di analisi è costituito dai principi della Lean Organization, volti a conseguire una maggiore consapevolezza del valore della partecipazione collettiva al miglioramento continuo dei processi, della misurazione sistematica dei miglioramenti della produttività, del riconoscimento individuale al contributo collettivo, del senso di appartenenza al gruppo con benefici effetti motivazionali, elementi che sono destinati a innescare virtuosi percorsi di ridefinizione dei modelli produttivi che irrobustiscono la competitività. Il progetto è caratterizzato dalle seguenti fasi:

1. Analisi dei processi
2. Costruzione di un sistema di misurazione delle attività
3. Reingegnerizzazione dei processi

Gli obiettivi del progetto sono riconducibili al miglioramento dei processi, all'aumento della produttività e al miglioramento del benessere organizzativo

Al fine di ottimizzare il contributo e coinvolgere maggiormente le persone che operano all'interno del Dipartimento di Management, è stato ridefinito il modello organizzativo alla cui base si pone la relazione fra la componente docente e quella tecnico amministrativa (superando così il modello organizzativo che vedeva le due componenti separate) [Fig.1 e 2]:



[Fig. 1 - Organigramma Centro Servizi D.to Esomas e Management. Fonte: Piano di Programmazione Triennale]

[Fig. 2 - Attuale
assetto organizzativo
del Dipartimento di
Management.
Fonte: Direttore
Dipartimento]

4. Mappatura delle competenze e riorganizzazione di Ateneo

4.1. Premessa

Il problema centrale di un processo di riforma, quale l'introduzione di modelli di valutazione e misurazione dei processi e delle performance, occorre sottolineare, è quello di generare il cambiamento desiderato e progettato, è in primo luogo quello di rendere coerenti la logica più generale (nel nostro caso il sistema PA) con le logiche di funzionamento delle singole amministrazioni, per certi aspetti assimilabili, ma nel caso degli Atenei anche molto diversi.

Su tali presupposti si colloca il lavoro svolto dall'Amministrazione dell'Università degli Studi di Brescia che, seppur contestualizzata, rappresenta un modello di sviluppo della conoscenza e delle competenze che va oltre il contesto specifico dell'organizzazione.

Generare il cambiamento presuppone sempre un lavoro interno e “dal basso” di analisi, specifici interventi e accompagnamento verso il superamento di criticità diffuse e riconducibili, anzitutto al fattore “resistenza al cambiamento”, e al lavoro per processi, in cui ogni componente è chiamata con impegno costante e continuo al risultato e al miglioramento. Di qui la necessità di supportare il personale con nuove modalità di gestione delle attività che rappresentino concreti strumenti per migliorare l'efficienza.

Il miglioramento continuo richiede una esigenza di catalogazione dei processi che parte dall'osservazione di chi lavora: accorciare il tempo di attraversamento del processo in termini di efficienza della produttività³⁰³, Di qui parte il lavoro sul valore della persona e sulla sua capacità di far evolvere l'attività e l'organizzazione in ottica di creazione di valore verso l'esterno, di valorizzazione delle risorse interne e

³⁰³ Su questo aspetto si richiamano i concetti fondanti della *Lean Organization* in cui è centrale il coinvolgimento delle persone motivate all'interno dell'organizzazione cosiddetta “snella”, basata sul *Lean Thinking*, “pensiero snello” e “filosofia del fare” orientata al miglioramento continuo da cui metodi e tecniche implementate traggono origine (Cfr. Womack, J. P., Jones, D. T., & Roos, D. (1990). *Machine that changed the world*. Simon and Schuster).

degli indicatori di performance che verranno posti in essere.

Ancor più nei contesti come quello di cui si sta trattando, “dove le due logiche – accademica e amministrativa - sono difficilmente conciliabili, diventa indispensabile coordinare l'attività di rilevazione del benessere organizzativo, che stimoli le strutture organizzative interne a verifiche periodiche”³⁰⁴ e dove i dati di performance organizzativi sono difficilissimi da individuare.

Per realizzare l'impianto teorico che non sia mero adeguamento alla norma, ma supporti l'impatto che sui processi organizzativi sta avendo l'applicazione dei processi di misurazione e valutazione, è necessario introdurre un fattore di supporto al cambiamento, superando la logica conservativa.

Nell'Università, la premialità individuale è normata dal D.Lgs. n. 150/2009³⁰⁵ e regolata dai rapporti di contrattazione collettiva, tuttavia se nel processo di sviluppo delle performance organizzative, intendiamo la valutazione come parte di una logica di miglioramento continuo, essa di fatto dovrebbe essere svincolata dal riconoscimento economico inoltre, com'è noto, la L.240/2019 attribuisce al Direttore Generale la complessiva organizzazione e gestione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale Tecnico Amministrativo degli Atenei. Questi brevi richiami sono necessari per inquadrare l'esperienza che viene di seguito descritta e collegarla a quanto sino ad ora affrontato sulle implicanze di un sistema di valutazione che si vorrebbe integrata, per ridurre progressivamente i problemi di “collegamento” tra i diversi sistemi.

Questo concetto, che richiama quanto già illustrato nel Cap. I (par. 5 *Interfaccia tra sistemi di accreditamento e strutture amministrative degli Atenei*) in relazione alla

³⁰⁴ Romero. A, *Definizione e valutazione della performance organizzativa e individuale*. Intervento Workshop *La buona amministrazione nelle Università e negli Enti di Ricerca Ciclo della Performance, Trasparenza e Anticorruzione*, Roma 26 giugno 2015

³⁰⁵ Sebbene, scrive Miriello, stanti le prerogative di autonomia didattica, organizzativa e finanziaria delle amministrazioni delle Università, che potrebbero contrastare con gli strumenti e gli obiettivi della Riforma, la Legge non abbia introdotto previsioni specifiche per l'applicazione del nuovo sistema alle amministrazioni universitarie nemmeno in relazione al ciclo delle performance. (Miriello, 2013 p. 135)

necessità di rivisitare il modello organizzativo e le funzioni della tecnostruttura, per favorire il collegamento tra il sistema di AQ e integrare gli obiettivi strategici. Il ruolo della componente amministrativa delle Università diventa fondamentale nel ruolo di facilitatore dei numerosi processi: “l'attività di AQ richiede un fronte amministrativo di interazione con i docenti in grado di capire quali possono essere le soluzioni in contesti diversi (didattica e ricerca) ma avendo una visione dell'integrazione degli obiettivi strategici: è necessario istruire il lavoro e omogeneizzarlo, e avendo a disposizione un sistema informativo a supporto della programmazione” (R. Torrini)³⁰⁶. delle performance.

I processi di misurazione, valutazione e controllo - inseriti all'interno di un quadro in forte cambiamento - richiedono la costruzione di un asset organizzativo idoneo a pianificare, programmare e sviluppare attività che lavori per processi, abbia una solida base di competenze atte a sostenere il cambiamento, definisca modalità operative e tempi di soluzione adeguati agli obiettivi così da avviarsi verso la direzione voluta dai decisori.

Come rileva Periti, non si dà cambiamento senza³⁰⁷:

- una revisione dei processi di lavoro (macro e micro)
- una mappatura di tutto il sapere interno all'organizzazione in relazione alle competenze ritenute necessarie per sostenere il cambiamento stesso
- un lavoro per processi che superi il sistema burocratico
- l'introduzione di competenze che siano un di più rispetto alle competenze tecniche

³⁰⁶ Roberto Torrini è l'attuale Direttore dell'ANVUR. Numerosi suoi interventi sono focalizzati sull'interazione tra le diverse componenti amministrative degli Atenei e la didattica e la ricerca. In particolare le sue considerazioni nell'ambito del Convegno *La buona amministrazione nelle Università e negli Enti di Ricerca Ciclo della Performance, Trasparenza e Anticorruzione*, tenutosi a Roma nel giugno 2015 sono state tra le fonti ispiratrici di questo lavoro. Le annotazioni qui riportate sono emersi nel corso di incontri personali avuti con il Direttore sui temi qui trattati.

³⁰⁷ Periti E., *Gestire e amministrare le Università nel cambiamento*, intervento a Convegno MIP – *Gestire le nuove sfide delle università e degli enti pubblici di ricerca: innovazioni, finanziamenti e valutazione* - 23 gennaio 2015, Milano.

Il passaggio “storico” che sta avvenendo nel sistema universitario, è quello di un'organizzazione burocratica ad una “quasi azienda” che della prima continua a conservare la potenzialità insita nella “burocrazia” di garanzia dell'atto amministrativo, e dell'adempimento procedurale³⁰⁸, a garanzia dei portatori di interesse. Dall'altro si sta via via connotando sempre più in termini aziendalistici, intendendo con essi le peculiarità di un sistema produttivo, sottoposto a definizione strategica, valutazione e misurazione dei risultati, controllo della performance. In più oggi, a differenza del recente passato, l'Università ha posto al centro lo studente e si “trova ad operare in un mondo “dinamico”, tecnologizzato, internazionalizzato che deve fare i conti con una concezione spazio-temporale diversa da quella che ha fatto nascere la burocrazia (...) il vecchio modo di gestione delle risorse umane che caratterizzava il pubblico piuttosto che il privato non tiene più” (Periti, 2013 p. 11). Quindi, anche il lato risorse umane è stato prepotentemente coinvolto nei processi di cambiamento sotto più punti di vista, normativi anzitutto, nella misura in cui la Legge 240/2010 prevede espressamente il passaggio del personale tecnico-amministrativo dalla dipendenza del Direttore di Dipartimento alla dipendenze del Direttore Generale con l'attribuzione, sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio di Amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico amministrativo dell'Ateneo³⁰⁹. Questo diventa strumento per il superamento di un modello burocratizzato di adempimento, verso un sistema direzionale caratterizzato da un “controllo di gestione” come

³⁰⁸ Come già si è rilevato in precedenza, (Cap.I par. 1.6). “La dimensione burocratica tende qui a sottolineare la necessità di ordine, regolazione e controllo, attraverso catene gerarchiche di comando, di definizione attenta di ruoli e responsabilità e di procedure fondate su finalità condivise. L'utilità di una tale organizzazione della complessità, attraverso la formalizzazione dell'articolazione interna, è giustificata sia dalla diversificazione disciplinare sia dalla rilevanza crescente dei rapporti col mondo esterno (con gli sponsor, i clienti, gli stakeholders) nei confronti del quale l'istituzione deve essere affidabile (accountable)”.(Barone, op. cit. p.17)

³⁰⁹ L. 240/2010“Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché' delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario” , Art. 2. (*Organi e articolazione interna delle università*), comma 1, o.

meccanismo operativo (principi, regole, strumenti) a disposizione della direzione per consentire di prendere decisioni corrette (Brusa, 2012).

L'organizzazione universitaria, tradizionalmente caratterizzata da un certa rigidità (Vagnoni, 2007) ha da sempre posto in essere meccanismi organizzativi di tipo “funzionale” (Strassoldo, 2001 p. 19) tipici del contesto passato in cui l'università non dotata di autonomia rendeva conto centralmente, allo Stato, del proprio funzionamento secondo la logica dell'adempimento e del corretto utilizzo dei fondi trasferiti. A ciò si aggiunge la dicotomia di un sistema – sottolinea ancora Vagnoni (2007, p. 53) – “tra la specificità delle competenze richieste nell'area tecnico-amministrativa e l'elevatissima specializzazione che caratterizza l'area dei docenti e dei ricercatori generando la frammentazione organizzativa”.

A fronte tali premesse, e avendo quale riferimento primario la finalità di correlare obiettivi e programmazione in una dimensione integrata, diventano prioritarie le dinamiche organizzative interne volte a fornire la tecnostruttura di competenze manageriali (nello specifico dei Direttori Generali ma altrettanto dei “capi”), e lo sviluppo di competenze trasversali, relazionali e tecniche del personale tecnico amministrativo (Periti, 2015) il tutto correlando l'azione amministrativa interna al disegno del legislatore esterno.

Il cambiamento in atto nelle governance delle università, comporta il fatto, rileva Moscati, che i “ruoli deputati al governo delle università si vengono modificando, anche se in realtà non si assiste alla sostituzione completa di un modello ad un altro. Così il ruolo di *primus inter pares*, tradizionalmente attribuito ai leader nei diversi ruoli (rettore, preside di facoltà, direttore di dipartimento o di corso di laurea), non si può dire sia sparito né abbia perso di legittimità, bensì venga a combinarsi con altri ai quali, peraltro, i leader accademici non sono stati preparati, come le capacità di gestione, di valutazione e di programmazione” (Moscati, 2009 p. 20).

4.2 Il contesto di Ateneo e i presupposti del progetto

L'esperienza dell'Università degli Studi di Brescia³¹⁰ prende avvio da tali presupposti, anche teorici, conciliandoli sia con la Brand Identity dell'Ateneo - esplicitata nella sua mission - sia con le esigenze di riorganizzazione interne, che sono funzionali e vanno collocate in fasi strategiche.

L'Università degli studi di Brescia nasce ufficialmente nel 1982, articolata nelle tre Facoltà di Medicina e chirurgia, Ingegneria e Economia e Commercio³¹¹, successivamente, (1984) vennero istituite le prime scuole di specializzazione della Facoltà di Medicina e chirurgia (aumentate fino alle attuali trentacinque) e negli accademici successivi vennero istituiti i Corso di laurea in Ingegneria civile, Odontoiatria e protesi dentaria, Ingegneria elettronica e Ingegneria gestionale, e l'istituzione della Facoltà di Giurisprudenza (1996).

Contestualmente si andava delineando la politica di acquisizione di nuove sedi da parte dell'Ateneo bresciano e di dislocazione sul territorio delle diverse facoltà. A seguito della recente riforma degli ordinamenti didattici, l'attuale offerta formativa prevede complessivamente 25 corsi di laurea (tredici per Medicina, otto per Ingegneria, tre per Economia e uno per Giurisprudenza), quattro corsi di laurea magistrale a ciclo unico (due della Facoltà di Medicina, uno di Ingegneria e uno di Giurisprudenza), diciassette corsi di laurea magistrale (cinque di Economia, nove di Ingegneria e tre di Medicina e chirurgia), con una popolazione studentesca di circa

³¹⁰ Il caso affrontato in questa sede è stato analizzato a partire da incontri avuti personalmente con il dott. Enrico Periti, Direttore Generale dell'Università di Brescia, e da diversi interventi che il Direttore ha tenuto in pubbliche occasioni. In particolare, Periti E., *Gestire e amministrare le Università nel cambiamento*, intervento a Convegno MIP – *Gestire le nuove sfide delle università e degli enti pubblici di ricerca: innovazioni, finanziamenti e valutazione*, Milano, 23 gennaio 2015), Cfr. Periti E., intervento alla tavola rotonda Workshop ANVUR, La Terza Missione delle università e degli Enti di Ricerca, Esperienze, dati, indicatori, (Roma, 12 aprile 2013), International Workshop Teaching and Research evaluation in Europe Round Table «Institutional mission and administrative performance» (Roma, 4-5 dicembre 2014), Inoltre i dati e le informazioni di seguito riportate sono tratte dai documenti interni dell'Ateneo, e sono l'esito di incontri personali effettuati con il dott. Enrico Periti, Direttore Generale e con personale Tecnico amministrativo coinvolto nel progetto.

³¹¹ Risalgono all'inizio degli anni sessanta i primi tentativi di portare a Brescia dei corsi universitari.

14.000 iscritti, mentre il corpo docente è formato da 565 professori di prima e seconda fascia e ricercatori.

“Il contesto principale di riferimento dell’Università degli Studi di Brescia è storicamente costituito dal capoluogo di provincia e dalle aree limitrofe, ancorché una parte degli studenti provenga da altre province della Regione Lombardia, dalle altre regioni italiane e dall’estero. Proprio su impulso della nuova governance, d’altra parte, si sta affermando la volontà, sotto il profilo strategico, di promuovere le finalità istituzionali in contesto internazionale, attraverso l’attrazione di capitale umano d’eccellenza, nuovo impulso alla mobilità di studenti e ricercatori, e l’esplorazione di nuovi orizzonti, anche geografici, per *partnership* dal contenuto innovativo”³¹².

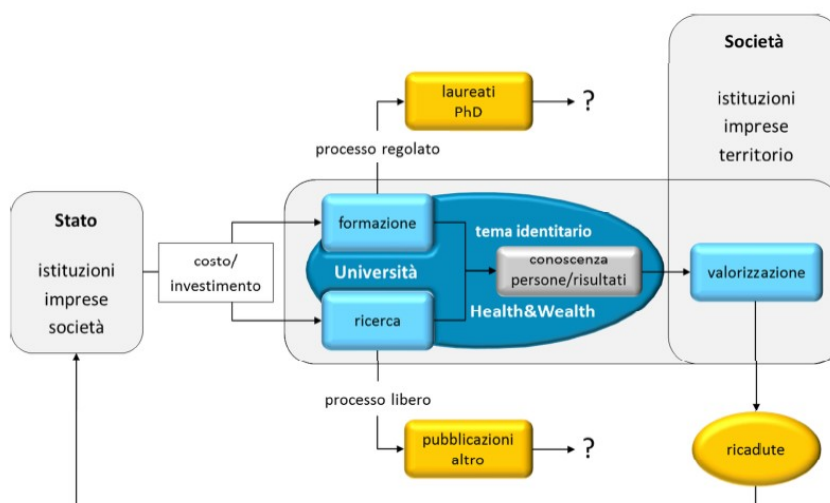
L’Università di Brescia³¹³ è la prima Università tematica in Italia, che ha creato la propria identità con autonomia e definito le strategie di ricerca e di formazione verso l’obiettivo individuato dal tema identitario *Health&Wealth*, Salute e Benessere delle Persone nell’Ambiente: “Health&Wealth non vuole solamente sperimentare il passaggio da università generalista, che si identifica con le discipline dei suoi dipartimenti, a università tematica, che coordina i suoi dipartimenti verso uno scopo comune, ma vuole anche essere proposta e motore di cambiamento, nella sfida per il rilancio della cultura, dell’economia, dell’industria, della ricerca in un paese

³¹² Cfr. Sistema di misurazione e valutazione della performance, Università di Brescia, Novembre 2013 (p.8). http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/1_Sistema_MisurValut_Perf_2013_CdA.pdf

³¹³ Cfr. Statuto di Autonomia dell’Università degli Studi di Brescia. Emanato con D.R. n. 68 del 2.12.2011, Pubblicato sulla GU. n. 289 del 13.12.2011 <http://www.unibs.it/sites/default/files/organizzazione/regolamento/Statuto%2520per%2520la%2520pubblicazione.pdf>). Contestualmente l’Ateneo ha deciso di adottare un Sistema di gestione per la Qualità in coerenza con i propri valori e indirizzi strategici e definito la propria Politica per la qualità: <http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/Politica%20per%20la%20Qualit%C3%A0%20%2824.7.2014%29.pdf>. A tal proposito, sempre con riferimento all’implementazione di sistema qualità. L’Ateneo ha da diversi anni avviato il percorso di Certificazione secondo la norma UNI EN ISO 9001:2008 per i seguenti ambiti: Progettazione ed erogazione di attività di orientamento pre-universitario e post universitario, Progettazione ed erogazione di master di I e II livello, Erogazione dei servizi del Sistema Bibliotecario di Ateneo, Erogazione di servizi agli studenti: borse per il diritto allo studio, collaborazioni studentesche, premi di laurea e borse di studio, tutorato studentesco e attività culturali promosse dagli studenti oltre a 4 laboratori specifici.

moderno che prospetti un futuro di salute e di benessere per le nuove generazioni.”³¹⁴
(S. Pecorelli, Magnifico Rettore Università di Brescia, 2014).

L'Ateneo focalizza “le sue attività principalmente sulla Salute e sul Benessere delle Persone nell'Ambiente, attraverso l'integrazione delle aree culturali e scientifiche proprie e la collaborazione con partner nazionali e internazionali operanti negli ambiti sanitari, economico-industriali e socio-istituzionali al fine di produrre conoscenza per formare le nuove generazioni e per partecipare attivamente al progresso di Brescia, dell'Italia e, in generale, del mondo” (Piano Strategico e culturale, p. 3)³¹⁵:



[Fig.1 - Schema di azione dell'Università tematica - Fonte: Piano Strategico e Culturale 1.0 - maggio 2014, Università degli Studi di Brescia, p.4]

³¹⁴ Relazione del Magnifico Rettore, prof. Sergio Pecorelli, tenuta in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Accademico 2013/14, Lunedì 24 febbraio 2014 (http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/Relazione%20AA%202013-2014_Definitiva%20MR%2025022014.pdf)

³¹⁵ Nel Piano Strategico e culturale dell'Ateneo (1.0 maggio 2014) si legge: “in tal senso mentre per le Università generaliste formazione e ricerca sono sia strumenti che obiettivi per le Università tematiche formazione e ricerca sono solo strumenti perché l’obiettivo è il tema (p.4).

Contestualmente alla ridefinizione del nuovo assetto di governance³¹⁶ e alla riorganizzazione della tecno-struttura, l'Università ha definito il documento di Politica per la Qualità³¹⁷ e adottato un Sistema di gestione per la Qualità coerente con i propri valori e indirizzi strategici. Sempre in linea con tali indirizzi, ha e concentrato l'attività degli 8 Dipartimenti che la compongono, sul progetto tematico *Health&Wealth*, con la conseguente necessità di ripensare “le attività di formazione e di ricerca come due anime coerenti al progetto e quindi tendenti nel tempo a essere le due basi culturali di Health&Wealth” e la collaborazione dei Dipartimenti deve essere volta a “favorire l’acquisizione di nuovi finanziamenti per le attività di formazione e di ricerca, anche infrastrutturali, quali laboratori e piattaforme tecnologiche abilitanti, l’attrazione di studenti selezionati e di partner che contribuiscono con competenze, servizi e tecnologie”³¹⁸.

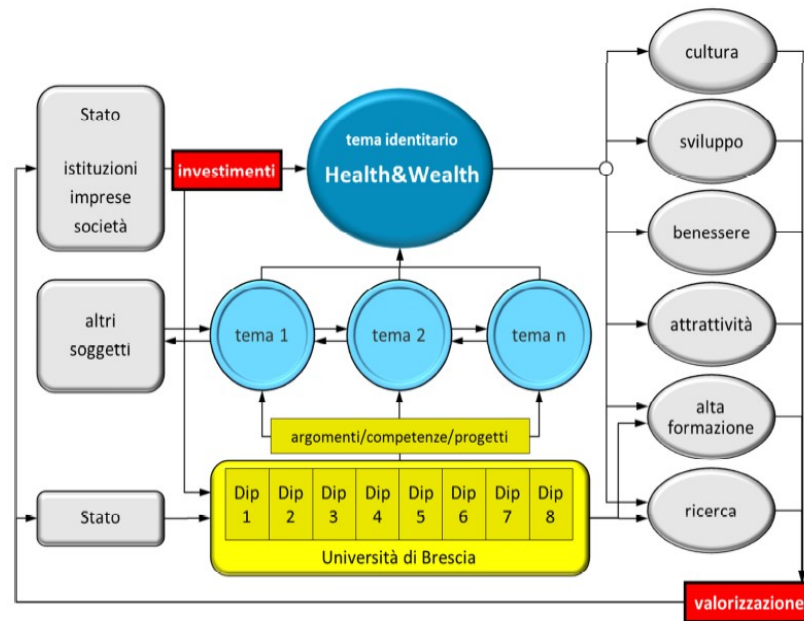
Nello schema che segue [Fig. 2] è evidenziata, in basso la modalità con cui lo Stato, tramite il Fondo di Finanziamento Ordinario, finanzia l’Università che, attraverso i suoi Dipartimenti, eroga alta formazione e svolge ricerca. “In questo modello non è facile garantire una efficace valorizzazione che consenta l’acquisizione di ulteriori finanziamenti istituzionali con i quali investire in strutture universitarie al servizio degli studenti, della ricerca e delle attività istituzionali e dipartimentali. Il progetto Health&Wealth diventa quindi l’ambito di investimento sia dello Stato sia di altri soggetti istituzionali, economici, industriali, ecc. (...). L’aggregazione dal basso di argomenti, competenze e progetti costituisce la base progettuale dei temi

³¹⁶ Cfr. Statuto di Autonomia dell'Università degli Studi di Brescia Art. 6: “Sono organi dell'Università: il Rettore, il Senato accademico, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori dei conti, il Nucleo di valutazione, il Direttore generale.”

³¹⁷ Cfr. Politica per la Qualità (27 luglio 2014) <http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/Politica%20per%20la%20Qualit%C3%A0%20%2824.7.2014%29.pdf>

³¹⁸ Ibidem, 2.2. Struttura funzionale, (p.9)

caratterizzanti che formano, nel loro insieme, l'identità del progetto Health&Wealth"³¹⁹.

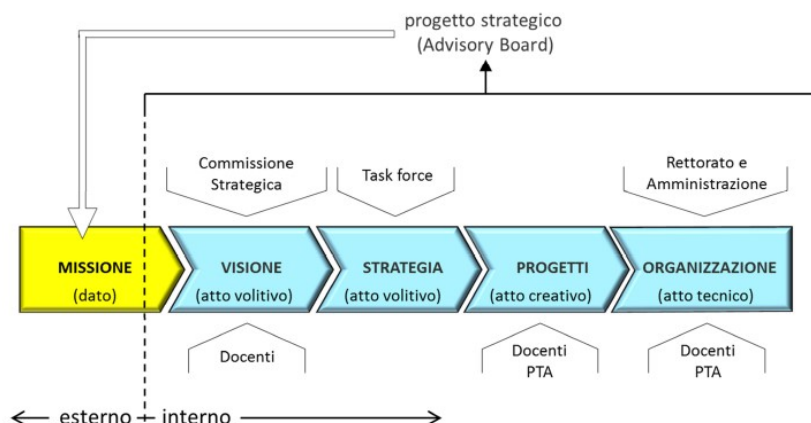


[Fig.2 – Costruzione del progetto Health&Wealth - Fonte: Piano Strategico e Culturale 1.0 - maggio 2014, Università degli Studi di Brescia, p.10]

La realizzazione del progetto, qui descritto nelle sue finalità più generali, è supportata da un modello di governance che ne garantisce l'implementazione in cui l'organizzazione (in tutte le sue componenti, docenti e amministrazione), è chiamata a rendere disponibili gli strumenti per l'implementazione del Piano³²⁰, rappresentato nello schema che segue:

³¹⁹ Ibidem pag. 10

³²⁰ In futuro anche monitorato dalla presenza di un Advisory Board.



[Fig.3 – Il modello di Governance del Piano strategico - Fonte: Piano Strategico e Culturale 1.0 - maggio 2014, Università degli Studi di Brescia, p.40]

Correlati al Progetto del Piano Strategico, sono i documenti relativi al ciclo della performance. Nella premessa del Piano delle Performance 2014-16³²¹ si legge: “al Piano della performance organizzativo-gestionale, finalizzato a esplicitare gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi dell’Università con relativi indicatori, per la misurazione e valutazione della performance medesima, continuerà, quindi, ad essere richiesta coerenza: alla programmazione strategica di Ateneo, cui la governance e’ formalmente pervenuta nel corso del 2013, nel rispetto delle linee guida ministeriali, attraverso la definizione del progetto “Health&Wealth@Unibs”, con cui si dà concretezza agli indirizzi di mission (...)” (p.5).

Il Piano delle Performance³²², di competenza degli Organi di governo dell’Ateneo, e del Direttore Generale (che opera su mandato del CdA), rappresenta il documento gestionale di implementazione del ciclo della performance e ha per oggetto la sfera amministrativa-gestionale (non già la didattica e la ricerca), tuttavia, il documento dell’Università di Brescia, intende essere “coerente e coordinato con il ciclo della

³²¹ Cfr. Sistema di Misurazione e Valutazione della performance organizzativa e individuale - Piano della Performance 2014-2016 - UOC Organizzazione, Sviluppo e Formazione, Università degli Studi di Brescia, marzo 2014.

³²² D.Lgs. 150/2009, art. 10, c.1, lett. a. “individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indici per la misurazione e valutazione della performance dell’amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e relativi indicatori”..

programmazione finanziaria e di bilancio, da un lato, e con la programmazione strategica di Ateneo”. Si potrà dunque “dare piena attuazione al ciclo della performance solo attraverso un percorso graduale e progressivo che si estenda (tra gli altri) alla formazione e sviluppo di adeguate competenze, coerenti con i profili professionali disegnati dall’organigramma di Ateneo” (p.21).

4.3 La mappatura delle competenze tecnico specialistiche

Il progetto di mappatura delle competenze tecnico-specialistiche³²³ che caratterizzano i differenti profili professionali delle aree amministrative di Ateneo rappresenta il completamento della *manovra riorganizzativa* che ha interessato tutta la tecnostruttura con l’avvio dello Statuto nel 2011³²⁴ e di cui sono state descritte le premesse.

“Nel triennio 2011-2013 l'Università ha individuato le seguenti direttrici:

- 1.revisione della tecnostruttura e ridefinizione degli organigrammi di Ateneo e relativi ruoli di responsabilità;
- 2.costruzione del funzionigramma di Ateneo, quale documento gestionale per la rappresentazione delle macro-attività sviluppate e/o presiedute dalle unità organizzative e volto alla rilevazione e messa in trasparenza delle macro-attività caratterizzanti i processi presidiati dalle aree tecnico-amministrative a supporto delle funzioni core (didattica e ricerca);
3. processo di mappatura delle competenze che si è sviluppata a partire da una generica individuazione di competenze di carattere comportamentale (competenze trasversali) sulle categorie professionali verso la rilevazione delle competenze

³²³ Il progetto di seguito descritto è stato realizzato nell'Università degli Studi di Brescia, a partire dal 2011 contestualmente al cambiamento di Governance e alla riorganizzazione dell'Ateneo.

³²⁴ Per la stesura di questo paragrafo, ci si è riferiti prevalentemente al documento: *La mappatura delle competenze tecnico-specialistiche Unibs. Documento di Policy*, Università degli Studi di Brescia, Settembre 2013.

tecnico specialistiche³²⁵ caratterizzanti i diversi ruoli professionali presenti in organigramma;

4. processo di pesatura delle posizioni di vertice”.

I presupposti dell'impianto metodologico e delle azioni poste in essere, che ne hanno garantito l'applicabilità sono riconducibili ai seguenti elementi:

- presenza di un “team coeso di capi” che supporti il governo manageriale³²⁶
- bilanciamento tra le competenze tecniche e relazionali
- analisi dei dati e monitoraggio
- feedback sulle competenze specialistiche
- analisi delle competenze manageriali³²⁷ (per i ruoli apicali).

A ciò si aggiunge un ulteriore presupposto, (forse il più significativo, anche in considerazione del contesto di pubblica amministrazione in cui si è collocati) vale a dire quello di considerare come riferimento i *ruoli professionali* e non le *categorie professionali*³²⁸: “es: la competenza XX è significativa per il responsabile del Servizio RU, non anche per tutto il personale di categoria EP; la competenza XY è significativa per l’addetto al front office del servizio bibliotecario, non anche per tutto il personale di categoria C”.

³²⁵ Nel documento di riferimento viene precisato quanto segue: “le competenze tecniche esprimono le conoscenze, i saperi, le materie, le capacità che l’Amministrazione si attende siano presenti all’interno delle differenti unità organizzative e sui differenti ruoli professionali, affinché i processi caratterizzanti siano sviluppati in maniera efficace ed efficiente. Dunque una visione che muove in una logica top down che considera quanto segue: si parla dei saperi e dei livelli di conoscenza attesi rispetto agli stessi e non del grado di autonomia e discrezionalità con cui attraverso i medesimi vengono poi svolte le mansioni lavorative – al riguardo, dunque, si esprime il rispetto delle declinazioni di cui al CCNL che focalizza la disciplina sulle modalità di esercizio delle attività lavorative” (p.1).

³²⁶ Periti E., *Gestire e amministrare le Università nel cambiamento*, intervento a Convegno MIP – *Gestire le nuove sfide delle università e degli enti pubblici di ricerca: innovazioni, finanziamenti e valutazione* (Milano, 23 gennaio 2015). Per un approfondimento sul tema del governo manageriale e del “nuovo” ruolo del Direttore Generale nelle Università si rimanda a Mainardi S., Piccardo C. Periti E., (2013). (a cura di), *Il Governo manageriale delle università*, Il Mulino, Bologna,; Quaglini G., Periti E., (a cura di), *La formazione del management delle università*, Il Mulino, Bologna, 2007

³²⁷ Per un approfondimento si rimanda a Quaglini G., Periti E., (2007) (a cura di). *La formazione del management delle università*, Il Mulino, Bologna.

³²⁸ Ruoli professionali quali: ruolo di responsabile, ruolo di esperto, ruolo di addetto. Categorie sono quelle previste dal CCNL comparto università: EP, D, B, C

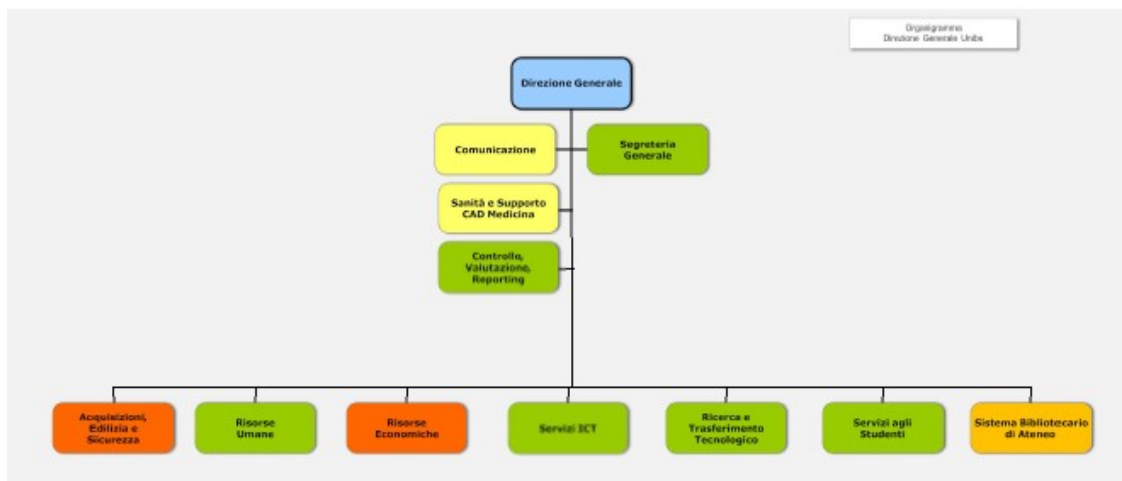
La rilevazione, di natura top-down³²⁹, ha coinvolto tutto il personale Tecnico Amministrativo dell'Ateneo, con priorità per quelle funzioni che devono supportare la programmazione strategica di Ateneo e la successiva mappatura delle competenze ha coinvolto:

- Responsabili di staff e prime linee del DG – Responsabili di Settori e Servizi
- Responsabili delle Unità Organizzative (U.O.) di II° livello
- Direttore Generale

L'attività di mappatura si è realizzata attraverso interviste individuali e/o focus group per la rilevazione delle competenze tecniche native sull'area amministrativa oggetto di interesse e la definizione del livello atteso con cui ciascuna competenza deve essere agita sui diversi ruoli professionali.

Gli interventi di ridefinizione sull'asset dei processi e delle responsabilità correlati al processo di mappatura e di analisi delle competenze sulle funzioni amministrative dell'Ateneo, hanno determinato un progressivo delinearsi delle dinamiche organizzative e condotto al conseguimento di una struttura stabile di staff e primo livello, incardinata seguenti centri di gestione amministrativi:

³²⁹ “E' l'Amministrazione a definire il profilo delle professionalità necessarie e/o strategiche per l'Ateneo; - il Repertorio delle competenze risultante non presenta una situazione statica, ma rappresenta un percorso di crescita e sviluppo professionale che vede coinvolti tanto l'Organizzazione – nella pianificazione e messa a disposizione delle risorse, economiche, umane e strumentali, necessarie – quanto i singoli lavoratori – nelle abilità e impegno profusi per il proprio sviluppo”. (Cfr. *La mappatura delle competenze tecnico-specialistiche Unibs. Documento di Policy*, Università degli Studi di Brescia, Settembre 2013, (p.3).



[Fig.4 - Organigramma Direzione Generale e 1° linee DG Università degli Studi di Brescia]³³⁰

cui è seguito uno specifico funzionigramma in cui ad ogni colore corrisponde una responsabilità di processo correlata a settore/unità organizzativa:

AREA	UNITA' ORGANIZZATIVE DI LINEA							FUNZIONI	Stakeholder
	SETTORE	SERVIZIO	U.O.C.C.	U.O.C.	U.O.S.	U.A.S.	PRESENZA DI ADDETTI		
								<ul style="list-style-type: none"> * Attività per la tutela della sicurezza interna al dipartimento, in particolare nei laboratori, in interfaccia con RSPP; * Supporto funzionale ai medici competenti, ove richiesto; * Raccolta dati relativi ai laboratori dipartimentali in certificazione di qualità ISO / accreditamento (es. accreditamento Sinalaboratori); * Attività segretariale per il CUG, su input del presidente; * Supporto alle attività amministrative delle Sezioni dipartimentali 	INTERNI: RSPP Medici competenti Sistema Qualità e Accreditamenti Presidente CUGI
				SEGRETARIA TECNICA DSMC				<ul style="list-style-type: none"> * Funzioni di segreteria generale * Funzioni di natura tecnico-amministrativa specifiche per l'area dipartimentale di pertinenza (es. gestione materiali di laboratorio, manichini) 	
								<ul style="list-style-type: none"> * Svolgimento attività segretariali e amministrative di base (gestione missioni etc) * Svolgimento attività segretariali di supporto a organizzazione e gestione attività didattiche, in coordinamento con i Servizi Didattici * Helpdesk di 1° livello nel proprio ambito di competenza * Supporto alla gestione amministrativa <i>Medici in formazione specialistica</i> e coordinamento attività ospedaliera * Supporto alla divulgazione di eventi organizzati dalle Sezioni (seminari etc) * Gestione RDA (richieste di acquisto) * Supporto attività assistenziale da parte di personale convenzionato * Redazione locale del portale di Ateneo - contenuti web di competenza <p>Procedura ISO per MASTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - supporto al Coordinatore nelle fasi preliminari alla proposta e all'iter di gestione amministrativa; 	INTERNI: Docenti, Contabilità e Bilancio Servizi agli Studenti ESTERNI: Spedali Civili, fornitori

[Fig. 5 – Estratto da Funzionigramma di Ateneo – Fonte: Funzionigramma Università degli Studi di Brescia - Giugno 2015, p.4]

330 Si è ritenuto di riportare in questa sede solo un'estrazione parziale dell'organigramma al fine di illustrare la connessione con il funzionigramma.

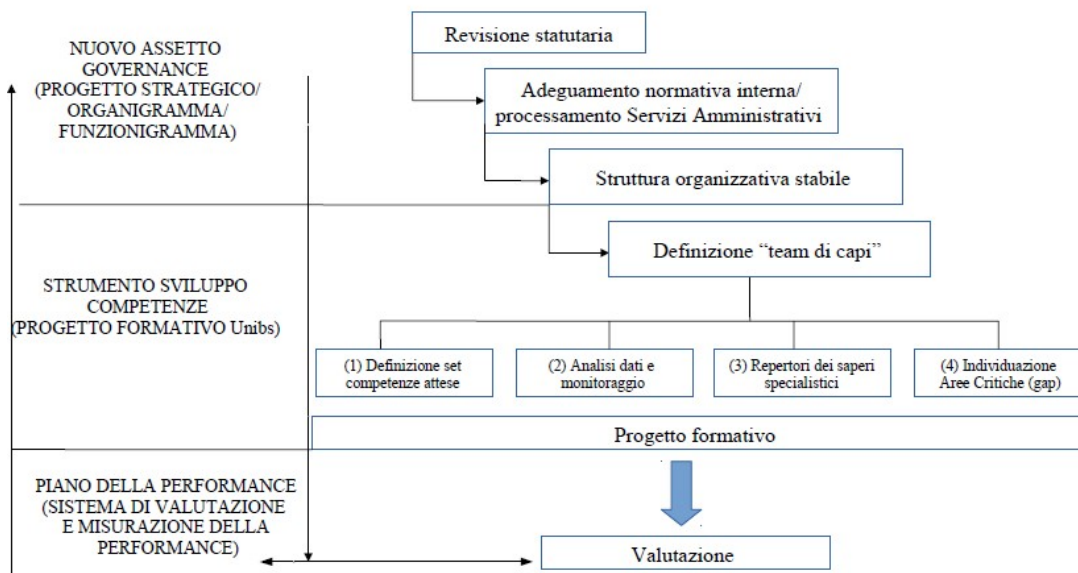
La fase di mappatura delle competenze specialistiche è stata presentata a tutto personale coinvolto nel processo per consentire ai responsabili dei gruppi di valutare la coerenza tra le aspettative e le competenze reali (livello atteso per ciascuna competenza) e con l'intenzione di favorire nel personale un passaggio culturale verso nuove logiche di organizzazione e gestione dei processi di lavoro e dei sistemi di gestione e sviluppo delle risorse umane. Come si legge nel documento Sistema di misurazione e Valutazione delle Performance, “il percorso metodologico individuato risulta coerente con la valutazione delle performance Unibs, e intende rafforzare il collegamento tra:

- a) la dimensione globale di Ateneo, per la quale saranno presi a riferimento gli indicatori ministeriali ai fini del riparto dell'FFO
- b) il dato gestionale, riferito alle strutture organizzative per la quale sono presi a riferimento dati di mission, dinamiche organizzative e di sviluppo della risorse umane e indicatori di Ateneo, globali e/o di struttura,
- c) la misurazione e valutazione della performance individuale, in termini di conseguimento obiettivi e/o comportamenti organizzativi, per il personale tecnico-amministrativo” (p.17).

L'analisi delle competenze tecnico specialistiche è parte integrante del Piano della Performance in quanto consente “passando attraverso una prima - informale - valutazione delle competenze agite all'interno dei gruppi mappati,” di arrivare a una definizione ragionata del repertorio e eventuale revisione dei dati, inoltre come si evidenzia nel paragrafo che segue, “in stretta connessione con la logica delle competenze e all'evidenziazione dei gap rilevati, si introduce un nuovo progetto, relativo alla messa a punto di un primo PIANO FORMATIVO per il personale, a

supporto dello sviluppo delle competenze professionali in linea con le priorità della governance”³³¹ (p.26).

Schematicamente, il percorso metodologico si qui descritto, che prende avvio dall'insediamento della nuova Governance e dalla definizione del Piano strategico, cui seguono le riorganizzazione di Ateneo (dipartimenti e tecnostruttura) e il percorso di analisi delle competenze, formazione e valutazione può essere rappresentato come segue:



Ai fini dell'analisi che si sta in questa sede conducendo, intesa a ricondurre lo sviluppo delle competenze con i processi di misurazione e valutazione delle Performance, vengono indicate le diverse modalità di valutazione (attraverso l'individuazione di un *set di competenze manageriali*) cui è soggetto, a cadenza annuale, il personale tecnico amministrativo di categoria EP, D, C, e B (oltre

³³¹ Cfr. SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE PIANO DELLA PERFORMANCE 2014-2016, Università di Brescia, UOC Organizzazione, Sviluppo e Formazione marzo 2014

naturalmente al Direttore Generale e ai Direttori)³³² che risultano così previste dal sistema di Unibs: “per il personale di categoria B, C, D senza incarico di responsabilità di posizione organizzativa la valutazione avviene sulla sola base di COMPETENZE; per il middle management, vale a dire il personale di categoria EP e D con responsabilità di posizione organizzativa e per il personale di categoria C, pure responsabile di posizione organizzativa, si perviene alla valutazione attraverso un indicatore composito che combina: COMPETENZE (dato qualitativo) e OBIETTIVI (dato quantitativo).

I suddetti indicatori sono opportunamente normalizzati e sintetizzati nel seguente indice:

$$I = p * C + (1 - p) * O$$

dove :

C = indicatore delle competenze, misurate su una scala di tipo ordinale a k categorie,

O = indicatore degli obiettivi, misurati su una scala di tipo quantitativo,

p = il peso compreso tra 0 e 1 attribuito all'indicatore C e, in prima applicazione posto pari a 0,5³³³.

³³² In questa sede, per le finalità dell'analisi che si è condotta, si è ritenuto utile richiamare il sistema di misurazione e valutazione descritto nel documento citato, solo per quanto attiene al personale Tecnico Amministrativo, (cui il processo di sviluppo delle competenze si riferisce). Per un approfondimento sulle modalità di misurazione e valutazione degli altri ruoli amministrativi, si rimanda al documento già citato, par. 4 Misurazione e valutazione della performance organizzativa e 5. Misurazione e valutazione della performance individuale (pag. 17 e ss).

³³³ “Il peso dei relativi ambiti potrà, in ogni caso, essere ri-determinato sulle annualità successive, attraverso un confronto tra la Direzione Generale, il Servizio RU e le rappresentanze sindacali e sarà esplicitato nel Piano della performance di competenza dell'anno di interesse”. (Cfr. Cfr. SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE PIANO DELLA PERFORMANCE 2014-2016, Università di Brescia, UOC Organizzazione, Sviluppo e Formazione, marzo 2014, p. 20).



[Fig. 6 - Misurazione e valutazione della performance individuale. Fonte: SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE PIANO DELLA PERFORMANCE 2014-2016 , Università di Brescia, UOC Organizzazione, Sviluppo e Formazione marzo 2014, p. 21]

Metodologicamente, il modello di valutazione si è sviluppato nella massima condivisione tra le funzioni di responsabilità (“capi”) in ottica di sintonia tra colleghi e con il Direttore Generale “nell'intento di verificare insieme le eventuali *anomalie* e di avere una visione complessiva e generale di tutto il personale, volta a garantire anche l'equilibrio delle valutazioni. Il progetto formativo si è costruito sulla base dei gap rilevati e non mira a creare una professionalità a tutto tondo, ma è invece strettamente correlata al contesto in cui le persone si trovano ad operare. L'obiettivo è stato di mettere a valore le capacità e le competenze del personale per cui ad esempio, il formatore è interno è colui che agisce a livello *top* una specifica competenza, pertanto il livello di formazione è risultato molto analitico”.

4.4 Il Progetto formativo e lo sviluppo delle competenze specialistiche

La mappatura del repertorio di competenze tecnico-specialistiche del personale amministrativo, come si è visto, ha avuto quali elementi di riferimento i dati della performance organizzativa e l'articolazione del modello organizzativo. L'individuazione di un set di indicatori trasversali permette di dimostrare la produttività³³⁴ del sistema organizzativo e ha consentito la strutturazione del piano formativo e come precedentemente rilevato, contribuiscono alla definizione del

³³⁴ Nel sistema, gli indicatori di produttività determinano il livello di efficienza considerato nel tempo e nello spazio

Sistema di Valutazione che di questi processi tiene conto: le competenze entrano infatti con modalità diverse nel processo di valutazione del personale. Definendo saperi, capacità, metodologie, conoscenze per sostenere i processi ed è stato individuato il gap da compensare con specifica formazione. Il personale dell'Ateneo è così suddiviso:

Il personale		
	31.12.2012	31.12.2013
Personale docente, di cui:	563	562
Professori ordinari	146	146
Professori associati	153	146
Ricercatori	264	270
Personale Tecnico Amministrativo	523	517
di cui Dirigenti	2	2
di cui EP	28	28
di cui D	126	125
di cui C	255	253
di cui B	101	100
tempi determinati inclusi sul tot	11	9

[Fig.7 – Fonte: Piano della Performance 2014-16, Università degli Studi di Brescia]

Il processo, che ha coinvolto 520 unità (tutto il personale TA³³⁵ è stato caratterizzato dalle seguenti fasi:

1. Individuazione di una “**libreria di ateneo delle competenze specialistiche**”, correlate, secondo una ratio gestionale a tutte le posizioni presenti nell’organizzazione.
2. Individuazione del **livello atteso** per ciascuna competenza (da parte dell’amministrazione) e dei capi, sulla base di un processo di valutazione, del **livello agito**, a cui segue la predisposizione del **progetto formativo**. Mediamente per ogni profilo sono state declinate 20 competenze specialistiche agite (circa 330) in una scala da 1 a 5.

³³⁵ Il personale come da funzionigramma di Ateneo è inserito in Unità Operative Complesse di Coordinamento (UOCC), Unità Operative Complesse (UOC), Unità Operative Semplici (UOS), Unità di Alta Specializzazione (UAS).

MAPPATURA COMPETENZE ATTESE SBA

COMPETENZE TECNICO SPECIALISTICHE	UOCC SBA		UOC Biblioteca Economia-Giurisprudenza			UOC Acquisizioni		UOC Catalogazioni			UOS risorse elettroniche		Servizi inf. locali
	Resp.	ADD.	Resp.	ADD. Front	ADD. Sez. stor.	Resp.	ADD.	Resp.	ESP.	ADD.	Resp.	ADD.	ADD.
COMPETENZE GENERALI - CONTESTO ORGANIZZATIVO													
Regolamenti e normativa interna all' Ateneo di pertinenza della struttura	5	3	5	3	3	5	3	5	4	3	5	3	3
Procedure amministrative proprie della struttura	5	4	5	4	4	5	4	5	4	4	5	4	4
Struttura e modalità di redazione degli atti amministrativi di competenza dell'ufficio	5	3	5	3	3	5	3	5	4	3	5	3	3
Software specialistici utilizzati nella struttura di riferimento	3	4	3	4	4	3	4	3	4	4	3	4	4
COMPETENZE NATIVE													
Modulo prestiti di Sebina Open library.				3	3								
Modalità utilizzo strumenti di ricerca in rete: OPAC, METAOPAC e motori di ricerca, risorse online.	5		4	3	3	4	3	4	4	3	5	4	4
Tipologie fonti d'informazione e strumenti bibliografici specialistici nei rispettivi settori disciplinari.	4		4	3	3	4	3	4	4	3	4	3	
Standard nazionali e internazionali di catalogazione adottati, inclusi sistemi di classificazione.	3		3	2	3	2	2	4	4	3	2	2	
.....													

[Tabella 1: un esempio di mappatura riferita al Sistema Bibliotecario di Ateneo (SBA)]

Successivamente, anche a seguito delle informazioni acquisite, è “stata effettuata una parziale rilettura del repertorio (es. revisione dei livelli 1 per CSBA, eliminazione o accorpamento di alcune competenze, acquisizione di altri, ecc) con l'obiettivo di predisporre un repertorio pressoché definitivo da inserire in Ugov ed un evidenza quantitativa-qualitativa dei principali gap sull'amministrazione al fine della predisposizione del progetto formativo in oggetto.”³³⁶

I responsabili delle Unità e prime linee della Direzione Generale, con i propri collaboratori, hanno effettuato un giro di prova di valutazione sul livello agito da parte dei responsabili/addetti rispetto al livello atteso per ciascun indicatore.

Esempio:

³³⁶ Cfr. Dalla mappatura delle competenze tecnico-specialistiche al progetto formativo Unibs, Organizzazione Sviluppo e Formazione – documento di lavoro interno, università di Brescia, Aprile 2014

«GIRO DI PROVA» COMPETENZE SBA

COMPETENZE TECNICO SPECIALISTICHE	UOCC						UOC Biblioteca Economia-Giurisprudenza											ADD Sez. Stor
	Resp		ADD		Resp		ADD Front office								ADD Sez. Stor			
	ATTESO	AGITO	ATTESO	AGITO	ATTESO	AGITO	ATTESO	AGITO	AGITO	AGITO	AGITO	AGITO	AGITO	AGITO	ATTESO	AGITO		
COMPETENZE GENERALI - CONTESTO ORGANIZZATIVO																		
Regolamenti e normativa interna all' Ateneo di pertinenza della struttura	5	5	3	3	5	4	3	2	2	2	3	2	2	2	3	3		
Procedure amministrative proprie della struttura	5	5	4	3	5	4	4	2	3	3	3	3	2	2	4	3		
Struttura e modalità di redazione degli atti amministrativi di competenza dell'ufficio	5	4	3	3	5	3	3	2	3	3	3	3	2	1	3	2		
Software specialistici utilizzati nella struttura di riferimento	3	3	4	3	3	3	4	2	3	3	3	3	2	2	4	4		
COMPETENZE NATIVE																		
Modulo prestiti di Sebina Open library.							3	3	3	3	3	3	0	3	3	3		
M				3	4	4	3	2	3	3	3	3	3	1	3	3		
r																		
r					4	2	3	1	3	2	3	2	3	1	3	3		
T																		
S																		
r																		
S																		
di catalogazione adottati, inclusi sistemi di classificazione.				2	3	3	2	0	1	2	3	0	0	0	3	3		
.....																		

Fasi di predisposizione del progetto formativo:

- individuazione dell'area oggetto di interesse
- focus su profili top e basic
- definizione panel formatori e misure di apprendimento
- tempificazione degli interventi formativi
- quantificazione dell'impegno economico
- verifica sostenibilità complessiva

Un elemento di particolare innovazione è rappresentato dal profilo dei formatori che si vogliono interni all'organizzazione: si persegue un incrocio tra i ruoli di responsabilità esercitati (posizioni organizzative) con individuazione di Top Former sulle singole competenze: il Formatore Top (F.T.) è individuato tra chi agisce le

competenze al livello 5, il Formatore Basic (F.B.) è individuato tra chi agisce le competenze a livello 4,

L'efficacia delle azioni formative è monitorata a 1 e 3 mesi e nel biennio successivo.

CONCLUSIONI

Il lavoro fin qui esposto ha tentato di dare un'lettura integrata dei diversi processi di valutazione in atto nelle università cercando di collocarli nella loro dimensione di unitarietà, come è negli intenti del legislatore e dei decisori, e ha cercato al tempo stesso di affrontare le questioni research mettendo in evidenza come, per far funzionare il sistema, l'atteggiamento delle università verso i cambiamenti in atto, non possa esaurirsi nei termini di compliance, ma debba contemplare un reale processo di cambiamento organizzativo, che seppur in misura parziale, è stato affrontato nei tre casi trattati. Casi che, sebbene come già ampiamente anticipato, possano risultare solo in una certa misura rappresentativi, sono tuttavia sintomatici degli effetti che l'introduzione di sistemi di valutazione possono produrre in termini di flussi di processo, di relazione tra componente accademica e amministrativa, di rivisitazione delle funzioni e dei ruoli.

L'impianto manageriale del sistema di valutazione integrato descritto in questo lavoro, cerca di guardare alle performance del singolo ateneo e contestualmente di convogliarli entro un modello sistemico di valutazione e controllo.

Il lavoro ha dimostrato come i sistemi di accreditamento diventino funzionali alla gestione degli atenei rafforzandone il principio.

Ciò che emerge dallo studio condotto è che a fronte dell'introduzione di un nuovo modello ministeriale di *autovalutazione/valutazione* degli Atenei si fa pressante la necessità di trovare strumenti interni operativi e che facilitino il dialogo tra le diverse dimensioni (didattica, ricerca e performance amministrative) per il raggiungimento degli obiettivi che gli Atenei dichiarano.

Se gli strumenti messi a disposizione dall'ANVUR possono supportare i processi, risulta chiara la necessità che ogni ateneo si strutturi a seconda delle proprie specificità e della propria identità per passare dalla compliance tecnica (valutazione e accreditamento), al monitoraggio dell'efficienza.

Darsi obiettivi e misurarli comporta anzitutto che gli atenei si pongano in ottica di rivisitazione delle loro strutture interne a tutti i livelli (così come avvenuto nei due casi riferiti all'Università di Torino) e mettano la tecnostruttura nella condizione, in termini di risorse e di competenze, di permettere il raggiungimento degli obiettivi (è il caso preso in esame dell'Università di Brescia).

Quando esposto conferma le caratteristiche di managerialità del sistema che, integrando i modelli (Sistema AVA; Valutazione della Ricerca e Valutazione delle Performance), spinge le istituzioni a ripensarsi, tra gli altri, in termini di:

- flusso di comunicazione e centri di responsabilità
- piani di programmazione
- introduzione di sistemi di controllo
- sviluppo delle competenze

Questi sono alcuni degli elementi su cui stanno lavorando gli Atenei oggi, per “attrezzarsi” a sostenere il cambiamento adeguandosi alla normativa ma ricercando anche il valore della propria identità e della differenziazione.

L'analisi condotta ha evidenziato infatti che la definizione e adozione del Piano delle Performance e dei documenti di programmazione degli Atenei, laddove si integrano, producono effetti a livello organizzativo e gestionale dell'ateneo

La strutturazione di un articolato documento di programmazione integrata di Ateneo che si collega alla definizione di piani triennali dei Dipartimenti come nel caso dell'ateneo torinese, ha condotto ad una pianificazione strategica degli obiettivi che si relazionano con specifici indicatori, lavorando sui tre piani della programmazione (didattica, ricerca e piano della performance) e implementando lo strumento del cruscotto degli indicatori per consentire anche la misurazione dell'efficienza e della produttività sia in senso tecnico sia in senso economico, come dimensione del risparmio economico.

Come si è anticipato nelle premessa, si tratta di un processo appena avviato, rispetto al quale è prematuro trarre conclusioni, tuttavia grazie ai contributi del dibattito attualmente in essere, un sicuro sviluppo di questo studio potrebbe essere volto a indagare – con un respiro più ampio – le ricadute organizzative e gestionali che il sistema universitario ha registrato a seguito del completamento di un primo ciclo di applicazione del sistema AVA e del modello di valutazione delle performance.

L'elemento centrale sul quale merita la riflessione futura, e che questo lavoro ha cercato di impostare, rimane pertanto la modalità con cui gli atenei operano per garantire le risorse in termini di offerta formativa ed efficacia gestionale proprio in vista dell'integrazione degli obiettivi di Didattica, Ricerca, Terza missione e Piano della Performance.

APPENDICE. Questionario: metodo e evidenze dell'analisi

Il questionario, introdotto quale supporto, seppur parziale della ricerca fa riferimento alle esperienze interne dei Dipartimenti dell'Università di Torino e rimanda alle analisi dei due casi presentati nel capitolo terzo.

L'obiettivo è stato quello di proporre uno strumento di rilevazione qualitativo volto a vagliare i primi riscontri riferiti alla sperimentazione in atto nell'ateneo con l'applicazione del Piano Triennale di Sviluppo dei Dipartimenti integrato con la Programmazione di Ateneo³³⁷.

La richiesta di informazioni è stata pertanto prevalentemente orientata a raccogliere feedback relativi alla messa in atto del Piani triennali, alla percezione della loro utilità e alle difficoltà riscontrate in questa fase iniziale sia in termini di risorse a disposizione sia di bisogni emergenti³³⁸.

Il questionario è stato impostato sia con un set di domande caratterizzate sia da risposte SI/NO sia, per la necessità di riferirsi alle possibili azioni intraprese, da risposte qualitative e descrittive funzionali all'individuazione di comportamenti organizzativi.

La redazione del questionario si è articolato nelle seguenti aree di interesse con la finalità di indagare:

A) le risultanze dell'introduzione in via sperimentale del Piano Triennale di Sviluppo dei Dipartimenti:

1. Ritiene che il Piano Triennale di sviluppo del Dipartimento possa rappresentare uno strumento utile ai fini della gestione del Dipartimento?
2. Se SI, quali sono a suo parere gli elementi più innovativi e significati introdotti con il Piano di sviluppo?

³³⁷ Il questionario proposto in questo contesto si pone quale ipotesi di modello che potrebbe essere esteso valutando altre università che per analogia di caratteristiche interne si predispongano ad un confronto.

³³⁸ Il questionario è stato inviato, in forma anonima ai Direttori dei 27 Dipartimenti dell'Università degli Studi di Torino, le risposte ottenute sono state pari al 60% del campione.

3. Se NO, perché e quali sono le maggiori criticità da Lei rilevate?

B) L'organizzazione interna/assegnazione responsabilità interne:

- Come vi siete organizzati internamente per strutturare la raccolta e l'analisi dei dati funzionali alla definizione del Piano?
- Nella sua esperienza, pensa possa essere utile attribuire deleghe di responsabilità per il monitoraggio degli obiettivi stabiliti dal Dipartimento per Didattica, Ricerca e Terza missione?
- Se SI con quali criteri le individuerrebbe?
- Nel caso specifico del Dipartimento in cui le opera, sono state attribuite ulteriori deleghe oltre ai Vice Direttori alla Didattica e Ricerca?

C) Ruoli e competenze delle funzioni della componente personale TA:

- Ritene che la componente Tecnico Amministrativa debba essere coinvolta nei processi di miglioramento e nel raggiungimento degli obiettivi dipartimentali?
- Se SI, quale ritiene sia la modalità di coinvolgimento?
- Ritene che sarebbe utile prevedere una funzione specifica di supporto alle attività di Assicurazione Qualità del Dipartimento?
- Ritene che potrebbe essere utile una funzione di Manager Didattico (anche in ottica di AQ) a supporto delle attività dei CdS?
- Se SI, è presente nel Suo Dipartimento?

D) Ricadute a livello organizzativo seguite all'introduzione dei modelli di valutazione:

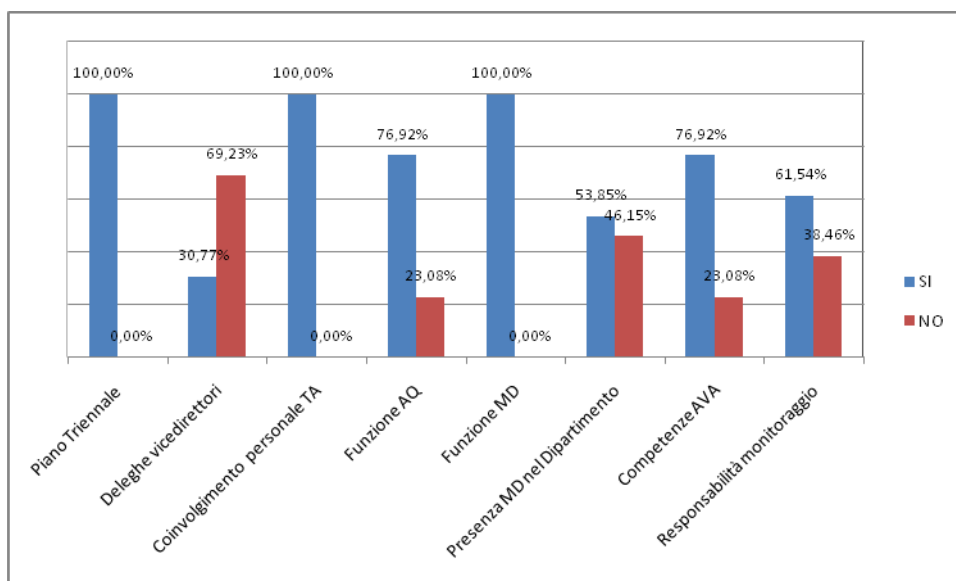
- Con l'applicazione del Sistema di Assicurazione Qualità AVA/Anvur e l'implementazione del Piano di sviluppo ci sono (o ci saranno) ricadute, a suo avviso, sull'organizzazione interna del Dipartimento?
- Se SI, quali?

Riferendosi alla prima area, gli esiti del questionario danno anzitutto evidenza dell'interesse e dell'utilità riscontrata dai Direttori nella sperimentazione e implementazione di un piano di sviluppo così come concepito dall'Ateneo (100% di risposte affermative alla domanda connessa all'utilità del Piano) in quanto consente – riprendendo alcune delle osservazioni emerse, “una immagine aggiornata su tutte le attività, la produzione e le criticità del dipartimento”, un costante monitoraggio di tutti i compiti istituzionali e delle performances dei singoli docenti e dei vari settori”, “il piano triennale è stato un'occasione di fotografare i vari aspetti negli ambiti della Ricerca e Didattica del Dipartimento, evidenziando possibili linee d'intervento trasversali ai vari gruppi di ricerca e ai CdS”, “consente di pensare in termini progettuali e di qualità rispetto alla programmazione organico”, “di rendere maggiormente consapevoli i colleghi rispetto agli obiettivi di didattica e ricerca di medio periodo”; “costruire una cultura della qualità”.

Inoltre, rispetto alla domanda *Quali sono a sua parere gli elementi più innovativi e significativi introdotti con il Piano di sviluppo?*, le dichiarazioni rimandano alla “avvio di un approccio culturale volto a programmare tenuto conto delle risorse a disposizione individuando le soluzioni all'interno di ipotesi di realizzazione degli obiettivi”; “possibilità di avere un'immagine aggiornata su tutte le attività: produzione e criticità del Dipartimento”; “ha dato un incentivo per un censimento e verifica delle attività dipartimentali nelle tre linee; è stato occasione per individuare obiettivi misurabili, è stato occasione per fotografare i diversi aspetti di didattica e ricerca evidenziando possibili linee di intervento; “pensare in termini progettuali e di qualità rispetto alla programmazione organico, rendere maggiormente consapevoli i colleghi rispetto agli obiettivi di didattica e ricerca di medio periodo”.

Rispetto all'area B, *riferita all'attribuzione delle responsabilità*, i Direttori hanno dichiarato, per il 69,23 % di aver attribuito deleghe specifiche per il monitoraggio delle attività di didattica e ricerca con il supporto di Vice Direttori e Commissioni ad

hoc e, alla domanda relativa al potenziale coinvolgimento della componente Tecnico Amministrativa sere coinvolta nei processi di miglioramento e nel raggiungimento degli obiettivi dipartimentali, il 100% dei Direttori, ha dato risposta affermativa. Alla domanda successiva (*Quale ritiene sia la modalità di coinvolgimento?*) ha espresso indicazioni che fanno emergere esigenze differenziate a seconda dei contesti di riferimento: per alcuni infatti “il personale TA dovrebbe essere coinvolto maggiormente nel monitoraggio dei progetti di ricerca e delle richieste di finanziamento”, si dovrebbe “individuare referenti tecnici con funziona di coordinamento di specifiche aree funzionali”, “la presenza in tutte le commissioni del Dipartimento con il coinvolgimento nei processi di qualità, attribuzione di incarichi specifici a seconda delle competenze”, collaborazione attiva nella raccolta dei dati e nella loro elaborazione, coordinamento tra i diversi uffici per la realizzazione delle politiche di dipartimento”; “coinvolgimento maggiore degli EP e dei responsabili per la didattica e la ricerca”.



[Risposte al questionario somministrato ai Direttori di Dipartimento - Università di Torino]

A fronte delle informazioni raccolte, si evidenzia un reale bisogno di allineare le funzioni interne e sviluppare le competenze del personale TA in stretta correlazione con i processi di riorganizzazione e di pianificazione strategica³³⁹.

Rispetto ai ruoli di AQ tuttavia emerge la necessità di definire funzioni interne che nel Dipartimento forniscano ausilio per la strutturazione dei dati e delle informazioni (il 15% degli intervistati esprime la difficoltà di realizzare il monitoraggio delle attività anche per mancanza di personale TA dedicato).

Infine sempre in relazione alle funzioni specialistiche presenti in Dipartimento che possano supportare gli obiettivi e la realizzazione del piano strategico, il 53,84% rileva la mancanza di una funzione dedicata, a fronte del 100% degli intervistati che dichiarano l'utilità di un Manager didattico dedicato all'AQ della didattica e il 76,29% che dichiara necessario una funzione - più generica - di AQ.

In sintesi, i dati raccolti seppure, come anticipato siano rappresentativi di un campione esiguo e circoscritto e siano stati utilizzati in questa sede come una indagine interna per valutare il ritorno del lavoro condotto da Unito e dal Dipartimento di Management, si predispongono, potenzialmente, a rappresentare l'inizio di un lavoro futuro volto ad indagare – a partire dai bisogni espressi – le modalità con cui il modello integrato di misurazione delle performance del sistema universitario nazionale, stia di fatto impattando sugli assetti organizzativi e gestionali del Atenei italiani, consentendo in prospettiva una verifica del superamento della logica del mero adempimento.

³³⁹ La informazioni riportate, sebbene inserite in un contesto di Ateneo diverso, sono tuttavia indicative anche nella lettura del lavoro svolto dall'Università di Brescia e di cui si è trattato nel Capito 3 – par. 4 *Mappatura delle competenze e riorganizzazione di Ateneo*.

BIBLIOGRAFIA

A.A.V.V., (2003). Lezioni di economia aziendale. Giappichelli, Torino.

Adinolfi, P. (2004). L'innovazione gestionale nelle organizzazioni pubbliche: un'analisi della letteratura aziendalistica. *Convegno LIUC; L'innovazione nel governo e nel management dei sistemi di Pubblica Amministrazione*, Università Cattaneo di Castellanza.

Adinolfi, P. (2005). Il mito dell'azienda: l'innovazione gestionale e organizzativa nelle amministrazioni pubbliche. McGraw-Hill.

Agasisti, T., Catalano, G. (2007). Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme. In *XIX Conference on "Economia del capitale umano. Istituzioni, incentivi e valutazioni"*, Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia.

Agasisti, T., Catalano, G. (2006). Governance Models of University Systems towards Quasi-Markets? Tendencies and Perspectives: A European Comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management*, v28 n3.

Alexander, F. K. (2000). The changing face of accountability: Monitoring and assessing institutional performance in higher education. *Journal of Higher Education*, 411-431.

Alfonsi, C.R. (2002). (a cura di) Nuova università al lavoro. *Atti del Convegno CampusOne*, Roma, 10 aprile 2002. Fondazione CRUI, Roma.

Alford, J., Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, (38) <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/38/2/130>.

Allegri, M.R. (2011). La riforma dell'Università: verso l'approvazione dei Nuovi Statuti. *Rivista giuridica dell'associazione dei Costituzionalisti* (2).

Amaduzzi, A. (1978). L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni. UTET, Torino.

Andrews, R., Boyne, G. A. Walker, R. M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66(1), 52-63.

Anselmi, L. (1995). Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione: il percorso aziendale. Giappichelli, Torino

Anselmi, L.(2009). *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*. Documenti CNEL – Consiglio Nazionale Economia e Lavoro

Antoldi, F. (2000). L'efficacia degli strumenti e delle tecniche di management. *Economia & Management*, 1, 67-81.

ANVUR, (2013). Autovalutazione, Valutazione e Accredimento del sistema universitario italiano. Documento approvato dal Consiglio Direttivo ANVUR il 9 gennaio 2013. <http://www.anvur.org/attachments/article/26/1.%20testo.pdf>

ANVUR, (2013). Finalità e procedure per l'accREDITamento periodico delle sedi e dei corsi di studio
http://www.anvur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=222&lang=it

ANVUR, (2015). La valutazione della terza missione nelle università italiane. Manuale per la valutazione. Versione rivista in seguito alla consultazione pubblica (Approvata dal Consiglio Direttivo nella seduta del 1 aprile 2015)
<http://www.anvur.it/attachments/article/26/Manuale%20valutazione%20terza~.pdf>

ANVUR, (2015). Linee Guida per la gestione integrata del Ciclo della Performance delle università statali italiane. Luglio 2015.
<http://www.anvur.org/attachments/article/833/Linee%20Guida%20Atenei.pdf>

Arcari, A.M. (2003). Il controllo di gestione negli atenei. Egea, Milano.

Azzone, G. (2014). Sistemi di controllo di gestione: metodi, strumenti e applicazioni. Etas.

Azzone, G., Campedelli, B., Varasio, E. (2011). (a cura di). Il sistema di programmazione e controllo negli atenei. Il Mulino, Bologna.

Azzone, G. (2008). Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche. Milano, Etas.

Baccini, A. (2011). La valutazione della ricerca e i suoi strumenti. *Annali di storia delle università italiane*. Vol. 15 (p. 9 -28)

Baccini, A. (2010). Valutare la ricerca scientifica: uso e abuso degli indicatori bibliometrici. Il Mulino, Bologna.

Baccini, A., Coin, F., Sirilli, G. (2013). Costi e benefici della valutazione della ricerca e della didattica. *Paradoxa*, 7(2), 49-61.

Badia, F., Donato, F. (2013). Governo partecipato e controllo relazionale in un management pubblico in transizione. *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni.*, Franco Angeli, Milano.

Barbati, C. (2012). La valutazione del sistema Universitario. *Giornale di Diritto Amministrativo*, 8-9/2012.

Barone, C., Boffo, S., Di Pietro, F., Moscati, R. (2010). Le trasformazioni dei modelli di governance nelle università europee. *Inchiesta* n. 3.

Bertero, P., Carenzo, P., Franchino, J., Turolla, A.(2009). The introduction of job evaluation system in an Italian University. The case of A. Avogadro University. *Economia Aziendale On Line*, Pavia 3/2009.

Berardi, G. (2011). La governance e gli assetti organizzativi delle università nella legge n. 240/2010: l'autonomia alla prova del cambiamento. *Economia Aziendale Online*, Vol.2, (pag.311-326).

Barnabè, F. , Riccaboni, A., Stefani E. (2006). Implicazioni ed effetti della valutazione della didattica e della ricerca: Il caso dell'Università di Siena, in Mazza C., Quattrone P., Riccaboni A. (2006). L'università in cambiamento fra mercato e tradizione. Il Mulino, Bologna.

Bernardi, L., Campostrini, S., Parise, N. (2005). L'impatto della valutazione della didattica sull'Università: il caso dell'Ateneo patavino. *RIV-RASSEGNA ITALIANA DI VALUTAZIONE*.

Bettini, S. (2011). La nuova governance delle università. *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 359-379.

Bini, M., Chiandotto, B. (2003). La Valutazione del sistema universitario italiano alla luce della riforma dei cicli e degli ordinamenti didattici. *Studi e note di economia* 2/2003.

Blomqvist, C., Donohoe, T., Kelo, M., Järplid Linde, K., Llavori, R., Maguire B., Metz, D., Sanchez T. (2012). Quality Assurance and Qualifications Frameworks: exchanging good practice. Workshop Report 21, ENQA (<http://www.enqa.eu/pubs.lasso>)

Boffo, S., Dubois, P., Moscati, R. (2006). Il governo dell'Università. Rettori e presidenti in Italia e Francia. Guerini e Associati, Milano.

Bologna, C., Endrici, G. (2011). Governare le università. Il centro del sistema. Il Mulino, Bologna.

Bolognani, M., Catalano, G. (2007). Strategie competitive e università. *Sviluppo e Organizzazione*, 222, 35-64.

Borgonovi, E. (2005). Principi e sistemi aziendali per le pubbliche amministrazioni. EGEA, Milano.

Borgonovi, E., Giordano, F. (2007). La valutazione dell'università: aspetti sistemici ed operativi. In Cugini A., La misurazione della performance negli atenei. Logiche, metodi, esperienze. Franco Angeli, Milano.

Broglia Guiggi, A., Mion, G., Vinco, C. (2011). Controllo e valutazione nelle università statali tra continuità e riforma. *Quaderni Monografici Rirea*, 96.

Broglia, A., Mion, G., (2014). Il ruolo del NdV in un'università che cambia: prime evidenze dall'introduzione del sistema AVA. *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 1-2-3, pp. 25-41.

Broglia, A., Mion G. (2009). La valutazione come variabile strategica negli Atenei. *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale*, n. 9-10, pp. 533-549.

Bronzetti, G., Mazzotta, R., Nardo, M. T. (2011). Le dimensioni della pianificazione strategica nelle università. *Economia Aziendale Online*, 2(2), 141-155.

Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long range planning*, 21(1), 73-81.

Brusa, L. (2012). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*. Giuffrè.

- Brusa, L. (2007). Attuare e controllare la strategia aziendale. Mappa strategica e Balanced Scorecard. Giuffrè, Milano.
- Burton, R.C. (1986). The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective. University of California Press,
- Buseti, S., Dente, B. (2012). L'introduzione del performance management nelle Università italiane. *Studi organizzativi*. Franco Angeli.
- Cantele, S., Martini, M., & Campedelli, B. (2012). Gli atenei italiani e gli strumenti di pianificazione e controllo: a che punto siamo? *Management Control*.
- Cantino, V. (2007). Corporate governance, misurazione della performance e compliance del sistema di controllo interno (Vol. 38). Giuffrè Editore.
- Capano, G. (2008) (a cura di). Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata. *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino, Bologna.
- Capano, G., Regini, M. (2011). (a cura di). Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Fondazione CRUI, Roma.
- Capano, G., (2000). L'Università in Italia. Il Mulino, Bologna.
- Capano, G. (2007). Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities. *Higher Education*, Springer
- Capursi, V. (2008). Dottor Divago: Discernere, valutare e governare la nuova Università. Franco Angeli Editore.
- Carenzo, P., Culasso, F., Turolla, A., Vola, P. (2009). Management by objectives and process management in the universities: an Italian case study. *Economia Aziendale On Line*, Pavia 2/2008.
- Castagnaro, M., Capogna, S. (2014). La via italiana all'autovalutazione della didattica e della ricerca. *Formazione & Insegnamento* XII – 1 – 2014
- Casciotti, C.A.T. (2003). La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di governante. CRUI, Roma.

Catalano, G. (2009). (a cura di). La contabilità economico-patrimoniale nelle università. Il Mulino, Bologna.

Catalano, G. (2004). (a cura di). Valutare le attività amministrative delle università. Aspetti metodologici e buone pratiche. Il Mulino, Bologna.

Catalano, G. (2002). La valutazione delle attività amministrative delle università: il metodo good practices, Il Mulino, Bologna.

Chessa, S., Vargiu, A. (2011). Valutazione universitaria e mutamenti istituzionali in Europa. *Studi di Sociologia*, 1

Clark, B. R. (1995). Places of inquiry: Research and advanced education in modern universities. University of California Press.

CIVR-MIUR (2006). Linee guida per la valutazione della ricerca. Roma.

Coda, V. (1998). L'orientamento strategico dell'impresa. Utet, Torino.

Cosenz, F. (2011). Sistemi di governo e di valutazione della performance per l'azienda «Università» (Vol. 51), Giuffrè Editore.

Costa, G. (2009). Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche. *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 4-5.

Cuccurullo, F. (2005). La valutazione della ricerca. Intervista con Franco Cuccurullo (www.civr.it).

Cusina, L. (2011). Le «tre E» e i nuclei di valutazione delle università. *Sinergie Italian Journal of Management*, (60), 309-320.

Dawkins, J. S. (1988), Higher Education: A Policy Statement, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Del Sordo, C. (2005). Il controllo direzionale nelle università. Dal sistema di bilancio alla Balanced Scorecard. Franco Angeli, Milano.

De Ridder, S. (1992). (eds), A History of University in Europe. Cambridge University Press, Cambridge.

Di Berardino, D. (2014). La valutazione e la disclosure delle risorse intangibili delle università. Milano, Franco Angeli.

D'Orsi Villani, E. (2009). Statuti delle università e principio di autonomia. Fondazione CRUI, Roma.

Elias, G., Fiegna, G., Gori, E., Modica L., Schizzerotto, A., Vittadini, G., (2002) Valutazione dell'Università, accreditamento del processo, misurazione del prodotto. Franco Angeli, Milano.

EACEA, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. (2012). The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report. Bruxelles
(http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138EN.pdf)

EHEA, (2012). Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area Bucharest Communiqué, FINAL VERSION. Ministerial Conference, Bucharest, (26-27 aprile 2012)
<http://www.ehea.info/Uploads/%281%29/Bucharest%20Communique%202012%281%29.pdf>

ENQA, (2015). The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) (<http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>)

Etzkowitz, H. (1999). Academia Agonistes: The Triple Helix of Government-University-Industry relationships in the United States. *Towards a New Model of Governance for Universities*, 78-99.

Etzkowitz, H. (2003). Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations. *Social science information*, 42(3), 293-337.

Fabbris, L. (2011). Indicatori di efficacia della formazione e della ricerca nelle università italiane. FABBRIS L. (a cura di) *Criteri e indicatori per misurare l'efficacia delle attività universitarie*, Cleup, Padova: III-XX.

Ferrero, G. (1965). Le determinazioni economico-quantitative d'azienda. Giuffrè, Milano.

Ferrero, G. (1968). Istituzioni di economia d'azienda. Giuffrè, Milano.

Fici, L. (2001). Il controllo di gestione negli Atenei. Dalla valutazione al governo aziendale. Franco Angeli, Milano.

Finocchietti, C., Foroni, M., Palla, P.G, Sticchi Damiani, M. (2013). Lo spazio europeo dell'istruzione superiore. Verso il 2020. *CIMEA Universitas Quaderni* (27) AsRui, Roma.

Follieri, A., (2011). Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto. www.diritto-amministrativo.org

Fondazione CRUI (2006). Requisiti per l'Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio universitari, Pubblicazioni CRUI, Roma
(<http://www.fondazionecru.it/link/?ID=3708>)

Formisano, V., Russo, G., Lombardi, R. (2012). Il Public Value Creation e il ruolo delle Università. Franco Angeli, Milano.

Frølich, N., Stensaker, B., Scordato, L., Bótas, P.C.P. (2014). The Strategically Manageable University: Perceptions of Strategic Choice and Strategic Change among Key Decision Makers. In *Higher Education Studies*, 4(5), p. 80.

Frosini, B. V. (2011). La valutazione della ricerca e la valutazione della didattica. Vita e Pensiero (p.1-175)

Galbraith, P. L. (1998). System dynamics and university management. *System Dynamics Review*, 14(1), 69-84.

Garlatti, A., (1996). Bilancio e controllo economico nelle università degli studi. Egea, Milano.

Garlatti, A., (2001). Il controllo di gestione nell'azienda universitaria. In Strassoldo, M. (a cura di) (2001). L'azienda Università. Le sfide del cambiamento. Isedi, Torino.

Geuna, A., Rossi, F. (2013). L'università e il sistema economico. Il Mulino, Bologna.

Ghellini, G., (2008). (a cura di). Dottor DIVAGO. Discernere, valutare e governare a nuova università. Collana dell'Associazione Italiana di Valutazione, Franco Angeli.

Giordano, F., (2005). Misurare le performance nelle aziende pubbliche: concetti di base ed indicatori. *Principi di programmazione e controllo per le amministrazioni pubbliche*. Egea, Milano.

Gola, M.M., (2007). (a cura di). L'Assicurazione Interna della Qualità dei Corsi di Studio. CLUT, Torino.

Gola, M.M., (2003). Premises to accreditation: a minimum set of accreditation requirements. *ENQA Workshop Accreditation models in Higher Education: experiences and perspectives*. Roma.

Gola, M.M., Luciano, A., (1999). Insegnare all'università: formazione dei docenti e qualità della didattica. UTET, Torino.

Hénard, F., Mitterle, A. (2008). Governance and quality guidelines in Higher Education. A Review of governance arrangements and quality assurance guidelines. OECD/Directorate for Education Programme on Institutional Management in Higher Education (IMHE), Paris. (<http://www.oecd.org/edu/imhe/46064461.pdf>).

Kehm, B.M. (2013). Universities as Specific and Incomplete Organisations? New Theories of 'Universities as Organisations'. Presentation at the 4th International Conference "University Traditions: A Resource or a Burden?" Higher School of Economics, (Moscow, 26-28 September 2013).

Kerr, C. (2001). The Uses of the University. Cambridge: Harvard University Press.

Leydesdorff, L., Etzkowitz, H., (2001). A Triple Helix of University-Industry-Government Relations: Mode 2 and the Globalization of National Systems of Innovation. *Science under Pressure*, 7.

Lippi, A. (1998). I politici, i burocrati e il controllo di gestione. Apprendimento istituzionale nella riforma del governo locale. In *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*.

Luzzatto, G., Stella, A. (2010). L'intreccio tra riforma didattica e Processo di Bologna. In *Lo spazio europeo dell'Istruzione Superiore*. Universitas Quaderni n. 25/2010, Roma.

Marchi, L., Marasca, S., Giuliani, M. (2013). Valutare la ricerca nella prospettiva europea e internazionale: prime riflessioni. In *Management Control*.

Mandanici, F. (2011). Il controllo strategico nell'azienda università. Franco Angeli

Mainardi, S., Piccardo, C., Periti, E. (2013). (a cura di). Il Governo manageriale delle università. Dal Direttore amministrativo al Direttore generale. Il Mulino, Bologna.

Maran, L. (2009). Economia e management dell'università. La governance interna tra efficienza e legittimazione. Franco Angeli, Milano.

March, J. G., Olsen, J. P. (1976). Ambiguity and choice in organisations. In *Bergen: Universitetsforlaget*, 37.

Marcon, G., (2011). L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità. In *Azienda pubblica*, n.3.

Marginson, S., Kerr, C. (2008) The Uses of the University, CSHE Ideas and Issues in Higher Education seminar.

Marrucci, L. (2008). Come si governano le università degli altri. Una prospettiva comparata, in Capano, G., Tognon, G. (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino, Bologna (p.135-173).

Marrucci, L. (2010). La riforma dell'università parte dalla governance, *LaVoce.info*, 26 ottobre 2010.

Martin, B.r., Irvine, J., (1983). *Assessing basic research: Some partial indicators of scientific progress in radio astronomy*. In *Research Policy* 12, pp. 61-90.

Martini, A., Cais, G., (2000). Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale. In Palumbo, M. (a cura di), *Valutazione* (p. 404-420).

Masia, A., Morcellini, M., (2009). (a cura di). L'Università al futuro. Sistema, progetto, innovazione. Giuffrè, Milano

Matteuzzi Mazzoni, L., (2002). Governo economico e sistemi di controllo nelle università. Cedam, Padova.

Mazza, C., Quattrone, P., Riccaboni A., (2006). L'università in cambiamento fra mercato e tradizione. Il Mulino, Bologna.

Meneguzzo, M. (2001). Managerialità, innovazione e governance: la Pubblica Amministrazione verso il 2000. Aracne

Mercurio, R. (2012). Efficienza e managerialità nella Pubblica Amministrazione. CESIT, Napoli

Minelli, E., Rebora G., Turri M., (2002). (a cura di) Il valore dell'università: la valutazione delle didattiche, della ricerca, dei servizi negli atenei. Guerini, Milano,

Miraglia, R. A. (2012). Nuove tendenze nei sistemi di controllo e di misurazione delle performance. In *Management Control*, 2/2012, Franco Angeli

Mirandola, R., Squarzone, A., Stefani, E., Tronci, M. (2003). Guida alla Valutazione dei Corsi di Studio. Pubblicazioni CRUI, Roma.

Miriello, C. (2013). (a cura di) Manuale di legislazione universitaria. Maggioli Editore.

MIUR-CNVS - Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (2004). Modello informativo per l'accreditamento dei Corsi di Studio. Rapporto finale del gruppo di ricerca "Valutazione della didattica e accreditamento", RdR 1/04. (http://www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11141)

Modica, L. (2002). Valutazione dell'università, accreditamento del processo, misurazione del prodotto (Vol. 233). Franco Angeli.

Montanaro, P., Torrini, R. (2014). Il sistema della ricerca pubblica in Italia. Studi della Banca d'Italia.

Moore, M. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M., Khagram, S. (2004). On creating public value: What business might learn from government about strategic management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3. Harvard University.

Moscato, R., Vaira, M. (2008). (A cura di) L'università di fronte al cambiamento. Il Mulino, Bologna.

Moscato, R., Boffo, S., Dubois, P. (2008). Gouverner les universités en France et en Italie. L'Harmattan, Paris.

Moscato, R. (2010). Implementation of the Bologna Process in Italy. In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C., Maassen, P. (a cura di), *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht, Springer, 2010, pp. 207-226.

Moscato, R., Boffo, S., Dubois, P., (2007). *Il governo dell'Università. Rettori e Presidenti in Italia e Francia*. Guerini, Milano.

Moscato, R., Regini, M., Rostan, M., (2010). *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*. Il Mulino, Bologna.

Moscato R., Vaira M., (2008). *L'Università di fronte al cambiamento. Realizzazioni, problemi, prospettive*, Il Mulino, Bologna.

Natalini, A., (2011). La valutazione. In *Giornale di Diritto Amministrativo*, 4/2011.

Neely, A., Gregory, M., Platts, K. (2005). Performance measurement system design: a literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, 25(12), 1228-1263.

Nicosia, G. (2010). La gestione della performance dei dirigenti pubblici: an, quando, quis e quomodo della “misurazione” e “valutazione” individuale. *WP CSDLE “Massimo D’Antona*, 103.

OECD (2014), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

Onida P. (1961). *Economia d'azienda*. Utet, Torino.

Osborne, S. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3).

Paleari, S. (2015). *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*. Giappichelli, Torino.

Palumbo, M., Pennisi, C. (2011). Le ragioni delle regole per la valutazione dell'Università: per una etica della pratica accademica, in *Studi di Sociologia*, (1) Vita e Pensiero (pag. 35-50).

Paolini, A., Soverchia, M.(2013). Le università statali italiane verso la contabilità economico-patrimoniale ed il controllo di gestione. In *Management Control*, (3) Franco Angeli.

Patton, M. Q.(2014). Evaluation Flash Cards: Embedding Evaluative Thinking in Organizational Culture. St. Paul, MN: Otto Bremer Foundation, ottobremer.org.

Poister, T. H. (2008). Measuring performance in public and nonprofit organizations. John Wiley & Sons. (pp.100 e ss).

Poister, T. H., Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 308-325.

Pollitt, C. (2009). The essential Public Manager. Open University Press/mcGraw - Hill, Philadelphia.

Pollifroni, M. (2001). L'economia dell'azienda universitaria. Giappichelli, Torino.

Power, M., (1997). The audit society, Oxford University Press.

Power, M. (1999). The audit Society. Rituals of verification. Oxford University Press.

Poggi, A.(2012). Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europeo. In *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, (p. 27-65).

Preite, D. (2011). Misurare la performance nelle amministrazioni pubbliche: Logiche, metodi, strumenti ed esperienze. EGEA .

Quaglino, G., Periti, E. (2007). (a cura di). La formazione del management delle università. Il Mulino, Bologna.

Reale, E., Marini, G. (2013). La valutazione e i suoi effetti sull'università: una comparazione fra Italia e Francia (Evaluation and its effects on universities: a comparison between Italy and France). In *RIV Rassegna Italiana di Valutazione* (fascicolo 55, pp 151-170). Franco Angeli, Milano.

Rebora, G., Turri, M. (2009). La governance del sistema universitario in Italia: 1989 2008. In *Azienda Pubblica*, n. 2.

Rebora, G. (2008). L'orientamento strategico dell'università. Airoidi G., Brunetti G., Corbetta G., Invernizzi G.(a cura di), *Economia Aziendale & Management: scritti in onore di Vittorio Coda*. Egea, Milano.

Rebora, G., Minelli, E. (2007). *Change management*. Etas, Milano.

Rebora, G. (1999). La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo. Guerini e Associati, Milano.

Rebora, G. (2001). *Manuale di organizzazione aziendale*. Carrocci, Roma.

Rebora, G. (2003). Gli obiettivi della valutazione: miglioramento della qualità, trasparenza delle informazioni, efficienza ed efficacia dei processi. In C.A.T. Cosciotti C.T.A. (a cura di). *La valutazione: un indispensabile strumento di garanzia e di governante*. CRUI.

Rebora, G. (2003). Venti anni dopo. il percorso della valutazione dell'università in Italia e alcune proposte per il futuro. *Liuc Papers n. 257, Serie Economia aziendale* 38, novembre 2012.

REF, *Research Excellence Framework 2014: The results* (2014).Northavon House Coldharbour Lane Bristol BS16 1QD. Avalaible at:www.ref.ac.uk

Regini, M. (2009). (a cura di). *L'Università italiana a confronto con l'Europa*. Donzelli, Roma.

Riccaboni, A. (2003). Potenzialità e limiti della valutazione integrata della didattica e della ricerca: alcune riflessioni sui primi risultati del progetto VAI. Università degli studi di Siena.

Rosboch, M. (2013). L'Autonomia universitaria fra passato e presente. *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, 2(1), 117-124.

Rosboch, M. (2012). Autonomia universitaria e organizzazione didattica. In Vittadini, G. (2012) (a cura di). *L'Università possibile. Note a margine della riforma*.

Guerini, Milano. pp. 65-74.

Rossi, P. (2012). Problemi e prospettive per la valutazione della ricerca in Italia. *RIV Rassegna Italiana di Valutazione*. Franco Angeli, Milano.

Ruffini, R. (2013). La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni. Franco Angeli, Milano.

Salvaterra, C., Sticchi Damiani, M.(2010). Assicurare la qualità del sistema, in *Lo spazio europeo dell'Istruzione Superiore*. Universitas Quaderni n. 25/2010, Roma.

Salvatore, C. (2012). Il nuovo sistema contabile e di bilancio delle università: caratteristiche e criticità, Giappichelli, Torino.

Scaletti, A.(2010). Il controllo economico delle aziende dei sistemi sanitari regionali. Giappichelli, Torino.

Silvestri, G. (2002). Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria. CRUI. Roma.

Squarzoni, A. Stefani, E. (2011). Assicurazione della Qualità dei Corsi di Studio universitari: il modello CRUI. Fondazione CRUI, Roma.

Squarzoni, A. (2011). Guida alla compilazione del rapporto di autovalutazione associato al modello CRUI per l'AQ dei CDS Universitari. Fondazione CRUI, Roma.

Stefani, E. (2006). Qualità nell'università. Franco Angeli, Milano.

Strassoldo, M. (2001). L'azienda università. Le sfide del cambiamento. ISEDI, Torino

Strathern, M. (1997). 'Improving ratings': audit in the British University system. *European Review*, 5, pp 305-321.

Terry Larry, D.(1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. In *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3 (pp. 194-200).

- Terzani, S. (1999). Lineamenti di pianificazione e controllo. Cedam, Padova.
- Thorens, J. (1996). Role and mission of the University at the dawn of the 21st century. *Higher Education Policy*, 9(4), 267-275.
- Torrini, R.(2014). Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013. ANVUR - Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Roma.
- Trombetti, A.L., Stanchi, A., (2010), L'università italiana e l'Europa, Rubbettino.
- Trow, M. (1976) Elite higher Education: and endangered species?. Minerva, Bologna.
- Trow, M. (1996). Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective. In *Higher education policy*, vol. 9, no. 4, 1996.
- Turri, M. (2010). Il percorso della valutazione e controllo nei ministeri italiani. *Serie Economia e Istituzioni, Liuc Papers*, 233.
- Turri, M. (2011). L'università in transizione. Guerini e Associati, Milano.
- Vagnoni, E., Periti, E. (2007). Efficienti perché pubblici. Organizzare il cambiamento nell'Università Pubblica: il caso dell'Ateneo di Ferrara. Carrocci, Roma.
- Vagnoni, E. (2010). Efficienti perché' pubblici 2. L'innovazione per la trasparenza e l'accountability nell'Università'. Vol.2. Carrocci, Roma.
- Valotti, G., Galli, R. D., Orlandi, A., Rota, S., Sicilia, M. (2011). Progetto di Ricerca La misurazione e la valutazione della performance nella PA Centrale. SDA, Bocconi. Milano.
- Valotti, G. (2005). La valutazione e il miglioramento della performance. In *Management pubblico*, 1000-1026.
- Valotti, G. (2005). Management pubblico: temi per il cambiamento. EGEA.
- Van Dooren, W. (2007). Quality and Performance Management. *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, 413.

Vittadini, G., (2004). Linee guida per la valutazione dell'efficienza esterna della didattica mediante il Capitale Umano. *Strategie metodologiche per lo studio della transizione Università-Lavoro*, 5, 375-390.

Vittadini, G., (2012). L'Università possibile. Note a margine della riforma. Guerini, Milano.

Weber, M. (1947). The Theory of Social and Economic Organization. Oxford University Press, New York.

Womack, J. P., Jones, D. T., Roos, D. (1990). Machine that changed the world. Simon and Schuster.

Zan, S. (2011). Organizzazione e governance dell'università. In Bologna, C., Endrici, G. (a cura di). Governare le università. Il centro del sistema. Bologna.